

GT – DIREITOS FUNDAMENTAIS E INTERPRETAÇÃO CONSTITUCIONAL Modalidade da apresentação: Comunicação oral

DELIMITAÇÃO CONSTITUCIONAL DA COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA ELEITORAL NOS CASOS DE JULGAMENTO DE CRIMES COMUNS CONEXOS AOS CRIMES ELEITORAIS: análise da decisão do supremo tribunal federal do agravo regimental no inquérito nº 4435

> Enrile Ribeiro Campos Barros Mariana Lemos Pereira da Silva

RESUMO

O presente trabalho objetiva entender se a Justiça Eleitoral é competente para julgar crimes comuns conexos aos crimes eleitorais à luz da decisão do Supremo Tribunal Federal no agravo regimental no inquérito nº 4435. Desta forma, compreender a estrutura e a formação da Justiça eleitoral, suas competências, o princípio do juiz natural, a competência da Justiça Eleitoral no caso de crimes comuns conexos ao eleitoral é necessário. Construído o entendimento de que a Justiça Eleitoral possui competência para julgar crimes comuns conexos aos eleitorais, repele-se a tese apresentada pelo Ministério Público Federal pela cisão das ações que se tratasse de crimes comuns conexos aos eleitorais. A partir desse entendimento, analisa-se a decisão do Supremo Tribunal Federal assimilando as nuances da decisão. Ao cabo, chega-se à conclusão que a Suprema Corte guardou coerência com seu entendimento, bem como com o raciocínio desenhado pela Constituição e pelo dispositivo legal. O argumento do Ministério Público Federal não prospera e o trabalho se conclui conforme o Supremo Tribunal Federal.

Palavras-chave: Justiça Eleitoral. Princípio do juiz natural. Crimes conexos.

1 INTRODUÇÃO

O artigo busca a compreensão acerca da competência da Justiça Eleitoral para julgar crimes comuns conexos aos eleitorais. Para tanto, é necessário que seja desenvolvido caminho metodológico no sentido de compreender o desenho institucional da Justiça Eleitoral sob o ponto de vista de suas funções, estrutura e competências. Desta maneira, pode-se dividir este trabalho em duas partes: a primeira que trata da visão da Justiça Eleitoral sob o prisma orgânico e a segunda que analisa a decisão do Supremo Tribunal Federal acerca do agravo regimental no inquérito nº 4435.



O primeiro ponto busca apresentar a estrutura da Justiça Eleitoral e aquilo que a torna peculiar: sua temporalidade. Trata-se de esclarecer o desenho constitucional dos órgãos da Justiça Eleitoral, em suma, sua composição.

Por sua vez, o segundo tópico elenca as funções desempenhadas pela Justiça Eleitoral. No item seguinte, busca-se evidenciar a sua vocação da Justiça Eleitoral para a análise de casos criminais e que este fato não ofende ao princípio do juiz natural, o que revela o respeito à supramencionada garantia processual constitucional. No quinto ponto tratado no artigo, discute-se a competência criminal da Justiça Eleitoral nos casos de crimes comuns conexos ao crime eleitoral.

Por fim, analisa-se a decisão sob a perspectiva delineada nos tópicos precedentes, no sentido de demonstrar que a decisão do Supremo Tribunal Federal prevalece sob a argumentação do Ministério Público Federal no que diz respeito à conhecer da competência da Justiça Eleitoral para julgar crimes comuns conexos aos eleitorais em detrimento de uma possível cisão dos processos e deslocamento da competência para a Justiça Federal.

2 FORMAÇÃO E ESTRUTURA DA JUSTIÇA ELEITORAL E SUAS PECULIARIDADES

A Justiça Eleitoral é composta, conforme o artigo 118, incisos I ao IV, da Constituição Federal, pelos seguintes órgãos: Tribunal Superior Eleitoral - TSE, Tribunais Regionais Eleitorais - TRE, Juízes Eleitorais e Juntas Eleitorais¹.

O TSE é órgão de cúpula da Justiça Eleitoral e é formado por, no mínimo, 7 membros titulares e 7 substitutos. Segundo o artigo 119 da Constituição Federal, a escolha dos membros dá-se de modo misto: 5 componentes são eleitos por votação secreta e 3 são nomeados pelo Presidente da República. Daqueles que são eleitos, 3 são oriundos do Supremo Tribunal Federal – STF e 2 do Superior Tribunal de Justiça – STJ. Os demais são nomeados pelo chefe do poder Executivo Federal, a partir de lista sêxtupla entre advogados com notável saber jurídico e idoneidade moral indicados pelo STF.

_

¹ BULOS, U. L. **Curso de Direito Constitucional.** 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 1383.



Os Tribunais Regionais Eleitorais possuem a mesma quantidade de membros que o TSE e o rito de escolha ocorrem de maneira similar. Dos 7 membros, há votação secreta para a escolha de 2 juízes dentre os desembargadores do Tribunal de Justiça local e 2 dentre os juízes de direito do Tribunal de Justiça da região. Por sua vez, a Justiça Federal escolhe 1 juiz federal. Há ainda 2 membros que são nomeados pelo Presidente da República dentre os nomes contidos em lista sêxtupla elaborada pelo Tribunal de Justiça local com nomes de advogados com notável saber jurídico e idoneidade moral. Ressalta-se que, no caso dos membros do TRE, há a fixação de mandatos bienais, vedada a recondução por mais de dois biênios consecutivos.

Por sua vez, os juízes são órgãos da Justiça Eleitoral que atuam na primeira instância e são formados por juízes de direito, juízes togados e de carreira que gozam das prerrogativas constitucionais. O Código Eleitoral¹, em seu artigo 32, preceitua que cabe a jurisdição de cada uma das zonas eleitorais a um juiz de direito em efetivo exercício e, caso falte, ao seu substituto legal que goze das prerrogativas do artigo 95 da Constituição Federal.

O Tribunal Regional Eleitoral designa os juízes de direito que exercerão as funções eleitorais. Caso, na comarca, haja apenas um juiz, este exercerá cumulativamente a sua função as funções eleitorais. Existindo mais de um juiz, o Tribunal designará quem exercerá a jurisdição eleitoral na respectiva zona eleitoral. Assim como nos Tribunais, o juiz eleitoral servirá durante dois anos integrando sistema de rodízio. Importa ressaltar que o juiz eleitoral não é vitalício no exercício das funções².

As Juntas Eleitorais compõem-se, conforme o artigo 36 do Código Eleitoral, de um juiz de direito e de 2 ou 4 cidadãos de notória idoneidade, nomeados pelo presidente do TRE, após aprovação pela Corte Regional. Ressalta-se que o presidente da Junta é o juiz de direito. Sua existência é provisória, considerando que a constituição da Junta ocorre apenas nas eleições, extinguindo-se após a finalização

3

¹ BRASIL. Lei nº 4.737, de 15 de jul. de 1965. **Código Eleitoral**. Disponível em:< http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737.htm>. Acesso em: 19 de abr. 2019.

² GOMES, J. J. **Direito Eleitoral**. 14^a ed. São Paulo: Atlas, 2018, p. 128.



do trabalho de apuração de votos, salvo no caso das eleições municipais quando persiste até a diplomação dos eleitos¹.

¹ GOMES, J. J. op. cit., p. 130.



3 FUNÇÕES DA JUSTIÇA ELEITORAL

No que diz respeito às funções desempenhadas pela Justiça Eleitoral, ressalta-se que são 4 as principais: administrativa, normativa, consultiva e jurisdicional¹.

A primeira corresponde à preparação, organização e administração do processo eleitoral. Nesta função, destaca-se o caráter atuante, não sendo aplicável o princípio processual da demanda, que veda atuação de ofício do magistrado. Neste âmbito, o juiz eleitoral age na medida em que as circunstâncias demandarem. Caracteriza-se, principalmente, pela inexistência de conflito ou lide a ser resolvida. Por seu turno, a função normativa é nota típica da Justiça Eleitoral e a distingue das demais especialidades da justiça. Esta função está prevista no artigo 1º, parágrafo único, e no artigo 23, inciso IX, do Código Eleitoral e no *caput* do artigo 105 da lei nº 9.504/97 – lei das eleições.

A resolução é o veículo do conteúdo normativo e o ato normativo é emanado pelos órgãos colegiados, regulamentando, assim, matéria de sua competência.²

A função consultiva corresponde a outra diferença entre a Justiça Eleitoral e as demais, considerando que não é pronúncia sobre caso concreto proveniente de parte interessada. Esta função se deve aos interesses envolvidos nas eleições que faz prudente a existência desta competência. De certo, previnem-se litígios capazes de inquinar a regularidade das eleições. Conforme o artigo 23 do Código Eleitoral, é competência do TSE (artigo 23, XII), bem como do TRE (artigo 30, VIII) responder sobre matéria eleitoral às consultas realizadas em tese por, no caso do TSE, autoridade com jurisdição federal ou órgão nacional, de partido político ou por, no caso do TRE, autoridade pública ou partido político. Ressalta-se que há dois requisitos legais que devem ser preenchidos, quais sejam: a legitimidade do consulente e a ausência de conexão com situação concreta. As consultas devem ser fundamentadas e estas não vinculam, apenas orientam a ação da justiça eleitoral.

² GOMES, J. J. op. cit., p. 119.

¹ GOMES, J. J. op. cit., p. 116.



A função jurisdicional corresponde à atividade típica do judiciário. Esta se caracteriza pela decisão em caráter definitivo a partir da imperatividade do Estado, substituindo a vontade dos litigantes. O direito é aplicado a um caso concreto e respeitando o princípio da demanda, em contraposição ao que ocorre em relação à função consultiva e à administrativa, respectivamente. A nota diferenciadora é a solução imperativa, definitiva, dos conflitos entre sujeitos que são submetidos ao Estado-juiz¹.

Importa ressaltar que neste âmbito, necessita-se que sejam preenchidos os pressupostos da ação e os requisitos reclamados para a constituição e o desenvolvimento válido do processo. Quanto aos pressupostos processuais, é imperativo que exista jurisdição, citação válida, capacidade postulatória, capacidade processual, competência do juiz, assim como que não existam os pressupostos processuais negativos – litispendência e coisa julgada.

4 COMPETÊNCIA CRIMINAL DA JUSTIÇA ELEITORAL E O PRINCÍPIO DO JUIZ NATURAL

É certo que a Justiça Eleitoral tem peculiaridades diversas de outros órgãos componentes do Poder Judiciário, como já explanado, de acordo com os artigos 118 a 121 da Constituição Federal, todos os juízes eleitorais exercem suas funções por tempo determinado e, durante o período que desempenha a função de magistrado eleitoral, está investido da jurisdição estatal.

A discussão acerca da competência criminal da Justiça Eleitoral, seja ela para julgar os crimes eleitorais ou crimes comuns conexos, perpassa pela análise das garantias processuais do processo, que são direitos fundamentais insculpidos da Constituição e, assim, faz parte do acervo de direitos do réu ou de qualquer outro jurisdicionado. Porém o princípio constitucional do processo que fica mais evidenciado na questão da competência criminal é a garantia do juiz natural, uma vez que a investidura dos magistrados ocorre de modo diferente, são investiduras por mandatos, de regra por um biênio, com possibilidade de recondução.

1

¹ GOMES, J. J. op. cit., p. 117.



As prerrogativas da investidura do juiz togado, de carreira, que são a vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de subsídios, não estão presentes na investidura *sui generis* por mandatos¹, mas a ausência dessas prerrogativas não faz com que o princípio do juiz natural seja transgredido. Um dos argumentos repousa no exemplo dos juízes de direito substitutos, são aqueles que ainda não adquiriram a vitaliciedade, mas são designados para ofícios e vara da justiça, exercem de forma integral o poder jurisdicional, não sendo motivo que macule o princípio do juiz natural.

O princípio do juiz natural é mais do que direito subjetivo da parte, o princípio se expande para além conteúdo individualista dos direitos processuais, o princípio do juiz natural é garantia da própria jurisdição, seu elemento essencial, sua qualificação substancial. Sem o juiz natural, não há função jurisdicional possível². Ademais as demandas da Justiça eleitoral precisam receber uma resposta, em consonância ao princípio inafastabilidade jurisdicional, sendo o juiz eleitoral competente para tanto, utilizando-se do poder a ele conferido, julgar as demandas.

5 COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA ELEITORAL PARA JULGAR CRIMES CONEXOS AOS CRIMES ELEITORAIS

A jurisdição é una e para organizar o Poder Judiciário o legislador criou critérios que separassem em diferentes tribunais e órgãos, seriam as competências. É na Constituição Federal que estão estabelecidos os critérios para a fixação da competência, um deles é caracterizado pela natureza da lide, em razão da matéria, em razão do lugar ou em razão da pessoa. A competência é, portanto, a medida da jurisdição.

Já é conhecido que a Justiça Eleitoral possui competência criminal, em razão da matéria. A competência criminal por sua vez diz respeito à aplicação do *jus puniendi* do Estado, quando o Estado-juiz apresenta uma resposta pela violação de uma lei penal e pune os autores. Essa competência criminal da Justiça Eleitora tem

² GRINOVER, A. P. **O princípio do juiz natural e sua dupla garantia**. Revista de Processo, v. 29, jan./mar-1983, p. 11.

¹ GOMES, J. J. **Direito eleitoral: conforme Resolução n. 22.610/2007 do** TSE. Belo Horizonte: Del Rey, 2008. p. 61.



dois vértices, competência para julgar crimes eleitorais e os crimes comuns conexões aos eleitorais, ou seja, essa segunda competência é atrativa.

O segundo critério de fixação de competência criminal da Justiça Eleitoral, o de conexão se apresenta como uma situação processual que não permite delimitá-la apenas em razão da matéria, ou do lugar, ou da pessoa, o critério é outro. Os critérios que unem os processos são a conexão ou continência.

A competência é firmada pela conexão sempre que, havendo mais de um delito, haja entre eles fatos comuns que aconselham uma junção dos processos, depreende-se que haja dependência recíproca entre as coisas e os fatos. Já a competência firmada pela continência é quando uma ação contiver outra, havendo vínculo entre as pessoas ou os fatos delitivos, isso significa que um fato delitivo possua dois ou mais agentes ou duas ou mais condutas humanas¹.

A consequência jurídica quando há conexão ou continência é a reunião dos dois ou mais processos em um único processo, perante o mesmo juízo. Devem ser observadas as regras atinentes ao foro preponderante para o processo e julgamento dos fatos definidos como conexos, ou que um esteja contido em outro, a força atrativa advinda das regras de conexão afasta a aplicação de outra regra de delimitação de competência.

Quando há simultaneidade de processos conexos ou continentes há a competência de um dos juízos que se prorroga em relação ao outro. Observa-se que um dos processos que estão interligados exerce força atrativa em relação aos demais, a *vis attractiva* é apta a prorrogar, pela atração, a competência de um dos juízos².

Em se tratando da competência criminal da Justiça Eleitoral, preceitua o artigo 35, inciso II, do Código Eleitoral que compete à Justiça Eleitoral processar e julgar crimes eleitorais e os comuns que lhe forem conexos. Significa dizer, portanto, que a competência criminal da Justiça Eleitoral se volta para a delimitação da

-

¹ FEITOZA, D. **Direito processual penal**. 6ª edição. Niterói: Impetus, 2009. p. 343

² TOURINHO FILHO, F. da C. **Processo Penal.** São Paulo: Saraiva, 2003. v. 2. p. 196.



competência por conexão, pois há expressão legal a qual possibilita o julgamento dos crimes comuns pela Justiça Eleitoral, desde que conexos aos crimes eleitorais.

Essa questão de competência criminal da Justiça Eleitoral, justiça especializada, obedece ainda a regra estampada no artigo 78, inciso IV, do Código de Processo Penal, que estabelece a prevalência da jurisdição especial, em detrimento da jurisdição comum¹. A competência criminal da Justiça Eleitoral, por conseguinte, para julgar crimes comuns conexos aos crimes eleitorais tem base legal positivada, não sendo uma construção doutrinária ou jurisprudencial, foi por fim uma opção do legislador infraconstitucional a reunião sob a competência da Justiça Eleitoral.

6 DECISÃO DO STF DO AGRAVO REGIMENTAL NO INQUÉRITO 4435: CONFIRMAÇÃO DA COMPETÊNCIA CRIMINAL DA JUSTIÇA ELEITORAL

O STF, recentemente, foi chamado para responder a demanda do Ministério Público Federal – MPF acerca da competência criminal por conexão da Justiça Eleitoral. O tema entrou para o julgamento do STF através do agravo regimental no inquérito 4.435 que apurava supostas práticas do ex-prefeito do Rio de Janeiro, Eduardo Paes, e do deputado federal, Pedro Teixeira, de corrupção ativa e passiva, "caixa dois" e crimes financeiros. O peticionado à Corte Federal foi que pacificasse o entendimento sobre a competência da Justiça Eleitoral para julgar os crimes comuns conexos aos crimes eleitoral, para ao fim julgar pela incompetência em desfavor da Justiça Federal.

Em síntese, o MPF sustentou que a competência judicial é definida pela Constituição Federal e não com base na conexão, que é critério infralegal. As regras de competência estão assentadas no artigo 109, inciso IV da Constituição Federal, onde se observa que compete a Justiça Federal processar e julgar qualquer crime em contra bens, serviços ou interesse da União, das suas entidades autárquicas ou empresas públicas, dessa forma a Constituição estaria separando os crimes que são

9

¹ KARAM, M. L. **Competência no processo penal.** 4ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005. p. 98.



de competência estadual daqueles que são de competência da Justiça da União, que abarca as justiças Federal e Eleitoral.

Na argumentação ministerial, sustentou-se que a regra constitucional é exaustiva, que compreende toda a definição da competência criminal da Justiça Federal, sendo essa competência absoluta e não pode ser alterada por uma lei ordinária, no caso o Código Eleitoral. Os dispositivos infralegais do Código Eleitoral não teria o condão de alterar aquilo que a Constituição Federal estabeleceu como competência absoluta material da Justiça Federal. Se dessa forma fosse, equivaleria a fazer prevalecer as regras de competência e de sua modificação, previstas na legislação ordinária, em detrimento da Constituição, o que não poderia ser admitido.

Diante de um caso concreto, como do agravo regimental no inquérito epigrafado, quando há crimes comuns ligados aos crimes eleitorais, segundo o MPF a solução seria, de forma a obedecer aos preceitos constitucionais, cindir a investigação criminal, levando o julgamento dos crimes comuns às varas comuns da Justiça, que no caso analisado seria a Justiça Federal.

Já em julgamento pelo STF, a tese do MPF não foi acolhida, porém a decisão colegiada não foi unânime. Os ministros decidiram que a Justiça Eleitoral é competente para processar e julgar os crimes comuns conexos com crimes eleitorais, ou seja, os crimes comuns, como corrupção, lavagem de dinheiro, evasão de divisas, por exemplo, que tenham relação com crimes eleitorais deverão ser processados e julgados pela Justiça Eleitoral.

O passo a passo da definição da competência para o processamento e julgamento de um crime inicia-se pela análise sobre se é um crime de competência da justiça especial, isto é, averiguar se o crime é da justiça militar ou eleitoral, ou da justiça comum. Segundo o Código de Processo Penal, por sua vez, havendo conexão entre um crime da justiça especial e da justiça comum, a competência para o processo e julgamento dos crimes será da justiça especial, que prevalecerá sobre a justiça comum, de acordo com o disposto no art. 78, inciso IV, do Código de Processo Penal.



A Justiça Eleitoral é uma justiça especial, os crimes comuns, como o de lavagem de dinheiro, corrupção e organização criminosa, que tiverem conexão com crime eleitoral serão processados e julgados perante a Justiça Eleitoral, que tem competência prevista constitucionalmente no artigo 121 da Constituição Federal.

Não foi sem propósito que o MPF propôs a demanda, por trás da argumentação jurídica residem as demandas políticas e o sustento de uma política pública de persecução penal promovido pela operação Lava Jato. O que ocorre é que a argumentação jurídica esposada pelo MPF tem traços da moralidade da política vigente, porém não significa ser "antijurídica".

O caráter político da posição do MPF permitiu uma maior maleabilidade na exposição do direito, adequando os fins aos interesses políticos sensíveis¹. Nesse caso concreto, não se coadunou com o entendimento do STF acerca dos dispositivos constitucionais que norteia a demanda, pois a decisão do STF levou em consideração a interpretação legal e sistemática do dispositivo infraconstitucional.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para se estudar um tema de processo penal que envolva a Justiça Eleitoral, é de extrema necessidade a compreensão da estrutura dessa Justiça especializada. A Justiça Eleitoral segue regras de composição dispostas na Constituição Federal, mas são normas constitucionais diretivas, que transferem para o legislador ordinário o encardo definir as competências e funções, é, portanto, uma Justiça *sui generis*.

Os juízes eleitorais são investidos para mandatos bienais e esse fato pode gerar inquietação quanto ao princípio do juiz natural. Apesar das peculiaridades da investidura dos magistrados da Justiça Eleitoral e da ausência da vitaliciedade, por ser o exercício da jurisdição por prazo determinado, o princípio constitucional é observado, já que há regras objetivas de competência jurisdicional, garantindo-se a independência e a imparcialidade do órgão julgador.

Em relação à competência criminal da Justiça Eleitoral, restou confirmado o conteúdo do dispositivo infraconstitucional que versa sobre a competência da Justiça Eleitoral

¹ BONAVIDES, P. **Curso de direito constitucional.** 25 ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p 494.



para julgar os crimes conexos aos crimes eleitorais, em contraposição à argumentação levantada pelo MPF. O *Parquet* argumentou, em julgamento no STF, que os crimes comuns deveriam ser cindidos e julgados pela justiça comum. O STF, por seu turno, confirmou seu entendimento em consonância com o dispositivo legal.

A composição da Justiça Eleitoral e o fato de ser um órgão do Poder Judiciário que não possui magistrados próprios, investidos para exercer sua função jurisdicional exclusivamente na Justiça Eleitoral, assim como é em toda a organização do Judiciário, é que contribui para haver questionamentos de ordem jurídico-constitucional.

REFERÊNCIAS

BONAVIDES, P. Curso de direito constitucional. 25 ed. São Paulo: Malheiros, 2005. BRASIL. Lei nº 4.737, de 15 de jul. de 1965. Código Eleitoral. Disponível em:http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4737.htm. Acesso em: 19 de abr. 2019.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 19 de abr. 2019.

BULOS, U. L. Curso de Direito Constitucional. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

CARNEIRO, O. L; FALCÃO, M. STF: é competência da Justiça Eleitoral julgar crimes comuns conexos com eleitorais. **Jota**. Disponível em: <

https://www.jota.info/paywall?redirect_to=//www.jota.info/stf/do-supremo/stf-e-competencia-da-justica-eleitoral-julgar-crimes-comuns-conexos-com-eleitorais-14032019>. Acessado em 19 abr. de 2019.

FEITOZA, D. Direito processual penal. 6ª edição. Niterói: Impetus, 2009.

GOMES, J. J. Direito Eleitoral. 14ª ed. São Paulo: Atlas, 2018.

GOMES, J. J. **Direito eleitoral: conforme Resolução n. 22.610/2007 do** TSE. Belo Horizonte: Del Rey, 2008. p. 61.

GRINOVER, A. P. **O princípio do juiz natural e sua dupla garantia**. Revista de Processo, v. 29, jan./mar-1983.

KARAM, M. L. **Competência no processo penal.** 4ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.



MPF. Competência para julgar crimes comuns conexos com eleitorais é da Justiça Federal, defende PGR. Disponível em: < www.mpf.mp.br/pgr/noticias-pgr/competencia-para-julgar-crimes-comuns-conexos-com-eleitorais-e-da-justica-federal-defende-pgr>. Acessado em: 19 de abr. 2019.

STF. Plenário do STF reafirma competência da Justiça Eleitoral para julgar crimes comuns conexos a delitos eleitorais. Disponível em: < http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=405834>. Acessado em: 19 de abr. 2019.

TOURINHO FILHO, F. da C. Processo Penal. São Paulo: Saraiva, 2003. v. 2.