



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
FACULDADE DE DIREITO

FELIPE AUGUSTO MEDEIROS DE LIMA

**A CONEXÃO ENTRE CRIMES ELEITORAIS E CRIMES COMUNS NA  
JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (2019 – 2025)**

BRASÍLIA  
2025

FELIPE AUGUSTO MEDEIROS DE LIMA

**A CONEXÃO ENTRE CRIMES ELEITORAIS E CRIMES COMUNS NA  
JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (2019 – 2025)**

Monografia apresentada à Faculdade de Direito da  
Universidade de Brasília - UnB como requisito  
parcial à obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Humberto Jacques de  
Medeiros.

BRASÍLIA

2025

### CIP - Catalogação na Publicação

Lc                    Lima, Felipe Augusto Medeiros de.  
                      A CONEXÃO ENTRE CRIMES ELEITORAIS E CRIMES COMUNS NA  
                      JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (2019 - 2025) /  
                      Felipe Augusto Medeiros de Lima;  
  
                      Orientador: Humberto Jacques de Medeiros. Brasília, 2025.  
                      103 f.  
  
                      Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação - Direito)  
                      Universidade de Brasília, 2025.  
  
                      1. Supremo Tribunal Federal. 2. Justiça Eleitoral. 3.  
                      Conexão entre crimes. 4. Competência jurisdicional. 5.  
                      Crimes eleitorais. I. Medeiros, Humberto Jacques de, orient.  
                      II. Título.

FELIPE AUGUSTO MEDEIROS DE LIMA

**A CONEXÃO ENTRE CRIMES ELEITORAIS E CRIMES COMUNS NA  
JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (2019 – 2025)**

Banca examinadora:

---

Prof. Dr. Humberto Jacques de Medeiros  
**Orientador**

---

Prof. Dr. Tarcisio Vieira de Carvalho Neto  
**Examinador**

---

Prof. Dr. Ademar Borges de Sousa Filho  
**Examinador**

Brasília, 5 de dezembro de 2025.

## **AGRADECIMENTOS**

Este trabalho representa o desfecho de uma trajetória construída ao longo de anos e marcada pela presença de pessoas especiais, cuja influência ultrapassou o aspecto acadêmico e alcançou dimensões pessoais profundas. Cada etapa percorrida, cada dificuldade superada e cada conquista celebrada foram possíveis graças ao apoio, à dedicação e ao afeto daqueles que caminharam ao meu lado. Este fechamento não é apenas a conclusão de uma pesquisa, mas de 5 anos na Universidade de Brasília, onde entrei um menino de 18 anos e saí um marmanjo (quase) barbado de 23. Por isso, faço questão de deixar um longo agradecimento nominal. Desde já peço desculpas se me esqueci de alguém. Se deixar de nomear alguém que deveria, fica o registro de que a gratidão permanece, mesmo quando não é escrita.

Agradeço à minha mãe, Ana Flavia, minha grande companheira, pelo acolhimento nos dias difíceis e pelo amor incondicional. Agradeço ao meu pai, Marcelo, meu exemplo de dedicação, pela educação pautada em fazer o certo sempre. Agradeço à minha vó, Yvonne, minha carioca favorita, pelas incontáveis arguições jurídicas com base em filmes americanos. Agradeço ao meu irmão, Henrique, por trazer uma alegria tão grande às nossas vidas. Agradeço ao Vini e à Rafaela por fazerem tão bem à minha família.

Agradeço ao meu orientador, prof. Humberto Jacques, por quem tenho grande admiração. Desde que fui seu aluno o tive por referência em educação na Universidade de Brasília e no projeto de universidade que desejamos construir, verdadeiramente comprometida com o ensino e que faça valer o dinheiro público que nos é investido.

Agradeço aos amigos da 10ª Vara, meu primeiro trabalho e onde me encontrei no Direito. Agradeço aos Drs. Vallisney, Ricardo e Antonio Cláudio pelos ensinamentos e pela confiança. Agradeço ao companheirismo inigualável de Jian, Guilherme, Marcelo, André, Natasha e Jefferson. Agradeço, em especial, a Jânio, Flávio e Lucas, servidores excepcionais que investiram na minha formação em meio à rotina corrida da Vara.

Agradeço aos integrantes do GMDT, onde tive grandes experiências. Agradeço à Dra. Camila pelos ensinamentos e pela oportunidade. Agradeço a Andressa, Caio, Bia, Fábio, Jackson e Estelita pela amizade e pelas tardes de boas risadas.

Agradeço aos amigos do Daniel Sarmento e Ademar Borges Advogados. Agradeço a Daniel e Ademar pela confiança. Agradeço a Débora, Matheus e Pedro pela cumplicidade no dia a dia e por me ensinarem tanto, mesmo com as piadas de baixa qualidade.

Agradeço aos amigos da turma 2021.1 e de tantas outras da faculdade que fizeram valer as conversas de corredor. Agradeço aos inhos, Pedrinho, Marquinho e Joãozinho. Agradeço aos aôs, Brunão e Mau(rício)vadão. Agradeço aos amigos da Advocatta, da liga de processo penal

e de tantos outros projetos. Biro, Caio Peixoto, Cancelli, Elma, Gabriel, Groba, João Pedro, Larrossa, Marina, Pâmella, Ruan, poderia passar o dia todo citando bons amigos que conheci nesse caminho.

Cada pessoa mencionada - e também aquelas que, por lapso, não foram nomeadas - deixou sua marca nesta caminhada e contribuiu, à sua maneira, para que eu chegasse até aqui. Carrego comigo todas as lições, os encontros e as memórias construídas ao longo desses cinco anos que tanto me transformaram. Este capítulo se encerra, mas o aprendizado e o afeto que recebi permanecem comigo, guiando os próximos passos e lembrando-me de que nenhum caminho vale a pena quando trilhado sozinho. A todos que fizeram parte desta história, o meu muito obrigado.

## RESUMO

A monografia trata do reconhecimento da conexão, em processos penais, entre crimes eleitorais e crimes comuns na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) no período de 2019 a 2025. Para tanto, analisa todos os acórdãos proferidos pelo STF, entre 14 de março de 2019 e 31 de julho de 2025, acerca do reconhecimento da competência da Justiça Eleitoral para processar e julgar crimes eleitorais e crimes comuns conexos. A pesquisa se vale da conjugação de metodologias quantitativa e qualitativa. O trabalho expõe os principais dados coletados sobre o período analisado e tece considerações críticas sobre o processo de formação da jurisprudência.

**Palavras-chave:** Supremo Tribunal Federal; Justiça Eleitoral; Conexão entre crimes; Competência jurisdicional; Crimes eleitorais.

## ABSTRACT

The dissertation examines the recognition of joinder of offenses (conexão) in criminal proceedings involving electoral crimes and ordinary crimes in the case law of the Brazilian Federal Supreme Court (STF) from 2019 to 2025. To this end, it analyzes all STF judgments issued between March 14, 2019, and July 31, 2025, concerning the recognition of the Electoral Court's jurisdiction to hear and adjudicate electoral crimes and related ordinary crimes. The research employs both quantitative and qualitative methodologies. The work presents the main data collected for the analyzed period and offers critical reflections on the process of jurisprudential development.

**Keywords:** Federal Supreme Court (Supremo Tribunal Federal – STF); Electoral Justice; Connection between crimes; Jurisdiction; Electoral crimes.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	9
1. A AFETAÇÃO E O JULGAMENTO DO 4º AGRG NO INQ 4.435.....	16
2. METODOLOGIA E RESULTADOS .....	25
2.1. Metodologia de pesquisa .....	25
2.2. Resultados.....	30
3. DADOS CLASSIFICADOS .....	35
3.1. Órgão julgador, relatoria e resultado de votação .....	35
3.2. Classes processuais .....	38
3.3. Parte que leva a julgamento colegiado.....	40
3.4. <i>Status</i> do processo antes do julgamento .....	43
3.5. Menção ao 4º AgRg no Inq 4.435 .....	45
3.6. Reconhecimento da competência eleitoral.....	46
3.6.1. Casos positivos de conexão.....	47
3.6.1.1. Tipo penal eleitoral identificado .....	56
3.6.1.2. Natureza do juízo sobre a declaração de competência .....	66
3.6.1.3. Extensão da nulidade de atos processuais praticados por autoridade incompetente.....	67
3.6.2. Casos negativos de conexão .....	70
4. O AVIAMENTO DE RECLAMAÇÃO COM BASE EM ALEGADO DESCUMPRIMENTO DA ORDEM EXARADA NO 4º AGRG NO INQ 4.435.....	73
4.1. A inconstância da jurisprudência .....	77
4.1.1. 1ª Turma .....	78
4.1.2. 2ª Turma .....	78
4.1.3. Análise da jurisprudência .....	82
4.2. Análise de argumentos suscitados pela jurisprudência para reconhecimento da vinculação <i>erga omnes</i> do 4º AgRg no Inq 4.435 .....	84
4.3. O impacto da redação excessivamente ampla da ementa do 4º AgRg no Inq 4.435 no aviamento de reclamações .....	90
4.4. Conclusão.....	91
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	94
REFERÊNCIAS .....	98



## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Classificação de Informações Gerais de Acórdãos .....	27
Tabela 2 - Classificação de Casos Positivos .....	29
Tabela 3 – Acórdãos Selecionados e Classificados .....	32
Tabela 4 – Distribuição de Acórdãos Selecionados e Classificados por Ano.....	33
Tabela 5 – Distribuição de Casos por Turma.....	35
Tabela 6 – Distribuição de Casos por Relator – 1ª Turma.....	35
Tabela 7 – Distribuição de Casos por Relator – 2ª Turma.....	36
Tabela 8 – Redator para o Acórdão em Caso de Divergência com o Relator.....	36
Tabela 9 – Relatores Vencidos .....	37
Tabela 10 – Resultado de Votação .....	37
Tabela 11 – Resultado de Votação na 1ª Turma .....	38
Tabela 12 – Resultado de Votação na 2ª Turma.....	38
Tabela 13 – Classes Processuais .....	38
Tabela 14 – Parte que Leva a Julgamento Colegiado .....	40
Tabela 15 - Pedido da Parte Favorável ou Contrário à Competência Eleitoral .....	40
Tabela 16 - Competência Antecedente ao Julgamento pelo STF .....	43
Tabela 17 – Etapa da Persecução Penal na Data de Julgamento pelo STF .....	44
Tabela 18 – Menção Expressa ao 4º AgRg no Inq 4.435.....	46
Tabela 19 – Reconhecimento da Competência Eleitoral .....	46
Tabela 20 – Identificação de Tipo Penal Eleitoral .....	47
Tabela 21 – Tipo Penal Eleitoral Identificado .....	56
Tabela 22 – Natureza do Juízo sobre a Declaração de Competência .....	67
Tabela 23 – Órgão Julgador a quem Compete Declarar a Nulidade de Atos Processuais.....	68
Tabela 24 – Motivo para o não Reconhecimento da Competência Eleitoral.....	71

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho cuida do reconhecimento da conexão, em processos penais, entre crimes eleitorais e crimes comuns na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) no período de 2019 a 2025.

O instituto da conexão entre crimes, no âmbito do direito processual penal, diz respeito ao nexo existente entre dois ou mais delitos quando se encontram “*entrelaçados por um vínculo que aconselha a junção dos processos, propiciando, assim, ao julgador perfeita visão do quadro probatório e, de consequência, melhor conhecimento dos fatos*”.<sup>1</sup> Trata-se, portanto, de um vínculo instrumental, decorrente da lei, que une dois ou mais crimes para determinar seu processamento perante um mesmo juiz competente.

A partir dessa lógica, o Código de Processo Penal prevê, no art. 76, três situações em que esse vínculo instrumental justifica a unidade de processamento. A primeira decorre do concurso de pessoas em crimes praticados em circunstâncias de tempo e lugar semelhante.<sup>2</sup> A segunda ocorre quando um crime é realizado para encobrir ou assegurar vantagem relacionada a outro.<sup>3</sup> A terceira se verifica quando a prova de um delito interfere diretamente na apuração de outro.<sup>4</sup> Com razão, tais hipóteses revelam uma proximidade tamanha entre os crimes a aconselhar que sejam todos conhecidos por um mesmo juiz, de modo a preservar a unidade na compreensão do processo e a evitar decisões conflitantes.

A conexão entre crimes é critério de prorrogação da competência jurisdicional.<sup>5</sup> A prorrogação da competência é a modificação da esfera concreta da competência de um juiz, aumentando-a. Gustavo Badaró bem explica: “*amplia-se a competência de um órgão judiciário, atribuindo-lhe a competência para um processo no qual não seria normalmente competente (segundo a atuação primária das regras legais), enquanto outro órgão, que abstratamente seria competente para tal caso, deixará de sê-lo*”.<sup>6</sup> Ou seja, a conexão permite que, em razão da necessidade do processamento conjunto dos crimes, um juiz conheça de um fato que, normalmente, não seria de sua competência.

---

<sup>1</sup> TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. *Processo penal*. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2005. v. 2, p. 197-198.

<sup>2</sup> CPP. Art. 76. I - se, ocorrendo duas ou mais infrações, houverem sido praticadas, ao mesmo tempo, por várias pessoas reunidas, ou por várias pessoas em concurso, embora diverso o tempo e o lugar, ou por várias pessoas, umas contra as outras;

<sup>3</sup> CPP. Art. 76. II - se, no mesmo caso, houverem sido umas praticadas para facilitar ou ocultar as outras, ou para conseguir impunidade ou vantagem em relação a qualquer delas;

<sup>4</sup> CPP. Art. 76. III - quando a prova de uma infração ou de qualquer de suas circunstâncias elementares influir na prova de outra infração.

<sup>5</sup> BADARÓ, Gustavo Henrique. *Juiz Natural no Processo Penal*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 342.

<sup>6</sup> BADARÓ, Gustavo Henrique. *Op. cit.*, p. 342.

A capacidade de a conexão prorrogar a competência de um juiz assume especial relevância em razão da estruturação do Poder Judiciário brasileiro, que é dividido em diversos ramos. Nesse sistema, exercem competências criminais próprias e delimitadas pela Constituição o Supremo Tribunal Federal (art. 102), o Superior Tribunal de Justiça (art. 105), a Justiça Federal (arts. 108 e 109), a Justiça Estadual (art. 125), a Justiça Eleitoral (art. 121) e a Justiça Militar da União e dos Estados (arts. 124 e 125, §4º).

A conexão entre crimes que, a princípio, seriam processados em instâncias e ramos diversos da Justiça, deve importar na reunião de todos eles para processamento em conjunto, ainda que isso signifique atribuir a um juiz o julgamento de um crime que, isoladamente considerado, não seria de sua competência.

No âmbito do processo penal eleitoral, a regra de conexão está prevista no art. 35, inciso II do Código Eleitoral, o qual estabelece que compete aos juízes eleitorais processar e julgar os crimes eleitorais e os comuns que lhe forem conexos.<sup>7</sup> Segundo o texto legal, muito embora crimes comuns sejam de competência tipicamente federal e estadual,<sup>8</sup> deverão ser julgados pela Justiça Eleitoral quando houver conexão com crime eleitoral.

Nesse cenário, a prorrogação da competência da Justiça Eleitoral para processar e julgar crimes comuns, devido à conexão, pode levar a dificuldades inerentes ao fato de se estar julgando crimes que, em regra, não seriam conhecidos por esta Justiça. Essa é uma preocupação pragmática que leva em consideração especificidades da Justiça Eleitoral, que guarda relevantes diferenças em relação aos outros ramos da Justiça.

A Justiça Eleitoral é composta por juízes eleitorais, Juntas Eleitorais, Tribunais Regionais Eleitorais e pelo Tribunal Superior Eleitoral. Além da típica função jurisdicional, a Justiça Eleitoral acumula funções administrativa, normativo-regulamentadora e consultiva.<sup>9</sup> A Justiça Eleitoral é incumbida da organização e administração do processo eleitoral, desde o cadastro de eleitores até a designação dos locais de votação, assim como a convocação de mesários. Também lhe compete, especificamente ao TSE, regulamentar, por meio de instruções, a legislação eleitoral. Ainda, os TREs e o TSE podem ser provocados a responderem consultas sobre matéria eleitoral.

---

<sup>7</sup> CE. Art. 35. Compete aos juízes: II - processar e julgar os crimes eleitorais e os comuns que lhe forem conexos, ressalvada a competência originária do Tribunal Superior e dos Tribunais Regionais;

<sup>8</sup> A doutrina esclarece que os crimes comuns são os crimes de competência típica da Justiça Federal e Estadual. BADARÓ, Gustavo Henrique. *Op. cit.*, p. 372.

<sup>9</sup> ZILIO, Rodrigo López. *Manual de Direito Eleitoral – Volume Único*. 11ª ed., São Paulo: Editora JusPodivm, 2025, p. 63.

No mais, a Justiça Eleitoral não possui um quadro próprio de magistrados, sendo composta, em 1º grau de jurisdição, por juízes de direito que atuam por delegação e, em 2º grau, por membros oriundos de outros tribunais e da classe de juristas.<sup>10</sup> No TSE, a composição é de 7 ministros, dentre os quais 3 são ministros do STF, 2 do STF e 2 são advogados nomeados pelo Presidente da República (art. 119, CF). Tais características levam a um fundado receio de que a Justiça Eleitoral, ante a suas múltiplas funções e a rotatividade de quadro funcional, pode ter mais dificuldade em processar crimes estranhos à sua competência usual do que outros ramos da Justiça atuando em prorrogação de competência.

Essa situação se torna mais delicada com relação aos crimes de competência tipicamente federal (art. 109, incisos IV, V, V-A, VI, IX e X da CF). Isso porque os juízes eleitorais são juízes de direito atuando em cumulação de funções com sua jurisdição habitual. Naturalmente, não possuem expertise em lidar com questões federais, já que sua preparação para ingresso na carreira da magistratura e formação após a investidura no cargo é, via de regra, voltada para o exercício da jurisdição no âmbito estadual.

Esse é o contexto geral da discussão pragmático-institucional sobre a competência para processar crimes eleitorais e comuns conexos. Por um lado, observa-se que há norma no Código Eleitoral que determina o processamento conjunto pela Justiça Eleitoral e, por outro, há boas razões para evitar seu asseveramento com processos criminais, considerando que desempenha outras funções de alta relevância para o desempenho do sistema eleitoral.

Na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a competência da Justiça Eleitoral para processar e julgar crimes eleitorais e crimes comuns conexos remonta a julgados bastante antigos, que afirmam a prevalência absoluta da competência eleitoral sobre a jurisdição comum. O Conflito de Jurisdição 6.070, julgado em 1977 sob a égide da constituição pretérita, afirma que “*a Justiça Eleitoral é especial em face quer da Justiça Estadual, quer da Justiça Federal Comum*”.<sup>11</sup> No mesmo sentido, o Conflito de Competência 7.033, julgado em 1996 e já sob vigência da Constituição de 1988, o Tribunal Pleno afirmou a competência da Justiça Eleitoral para julgar crimes federais conexos a crimes eleitorais.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> ZILIO, Rodrigo López. *Op. Cit.*, p. 63.

<sup>11</sup> STF. CJ 6070, Tribunal Pleno, Rel. Min. Moreira Alves, julgado em 08/09/1977.

<sup>12</sup> “*Em se verificando, porém, que há processo penal, em andamento na Justiça Federal, por crimes eleitorais e crimes comuns conexos, é de se conceder "Habeas Corpus", de ofício, para sua anulação, a partir da denúncia oferecida pelo Ministério Público federal, e encaminhamento dos autos respectivos à Justiça Eleitoral de 1ª instância, a fim de que o Ministério Público, oficiando perante esta, requeira o que lhe parecer de direito*” (STF. CC 7033, Tribunal Pleno, Rel. Min. Sydney Sanches, julgado em 02/10/1996).

A prorrogação da competência eleitoral criminal assumiu maior relevância com o julgamento da Pet 6820 AgR-ED (j. 06/02/2018) pela 2ª Turma do STF.<sup>13</sup> Neste caso, a 2ª Turma decidiu que a prática de “caixa dois” eleitoral se amoldaria ao crime do art. 354-A do Código Eleitoral<sup>14</sup> e, portanto, deveria ser processada pela Justiça Eleitoral, bem como outros delitos que lhe fossem conexos.

O jargão “caixa dois” eleitoral se refere à prática de manter uma contabilidade paralela à oficial durante uma campanha eleitoral. Os candidatos estão sujeitos a regras de financiamento de campanha e ao teto de gastos, garantindo que o poder econômico não desequilibre indevidamente a disputa eleitoral. Ao realizar contabilidade paralela, o candidato se esquia das limitações legais e compete em vantagem indevida contra os outros candidatos. Nesse contexto, incumbe à Justiça Eleitoral fiscalizar o financiamento e os gastos de campanha, assim como a prestação de contas ao final do pleito eleitoral.

O caso concreto da Pet 6820 AgR-ED dizia respeito ao envio de termos de colaboração premiada, a pedido do Ministério Público Federal (MPF), para prosseguimento da investigação em 1º grau de jurisdição.<sup>15</sup> O Relator determinou a remessa à Justiça Federal do Estado de São Paulo, enquanto a Defesa argumentava pela competência da Justiça Eleitoral. O termo de colaboração narrava que determinada empreiteira teria transferido valores para partido político, sem declaração à Justiça Eleitoral, para manter bom relacionamento e eventualmente cobrar uma contrapartida. Assim, para além do “caixa dois”, a investigação se estenderia sobre outros crimes relacionados a tais fatos, como corrupção ativa (art. 317, Código Penal) e passiva (art. 333, Código Penal), efetivadas mediante utilização imprópria do sistema de financiamento partidário.

Depois desse acórdão, diversos outros julgados da 2ª Turma aplicaram o mesmo entendimento, determinando a remessa de investigações para a Justiça Eleitoral em casos de “caixa dois” eleitoral e crimes comuns conexos.<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup> STF. Pet 6820 AgR-ED, 2ª Turma, Rel. Min. Edson Fachin, Rel. p/ Acórdão Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 06/02/2018.

<sup>14</sup> CE. 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.

<sup>15</sup> É comum que o depoimento prestado pelo colaborador em sede de acordo de colaboração premiada, ao invés de ser registrado em um único documento, seja dividido em termos de colaboração, cada qual referente a um fato. Dessa maneira, evita-se a concentração indevida da investigação em um único foro, notadamente em relação a investigados que não detenham prerrogativa de foro por função, ao permitir que cada termo de colaboração seja remetido a um Juízo diferente para que seja investigado.

<sup>16</sup> Nesse sentido, pode-se citar 6 casos: STF. Pet 6694 AgR-AgR, 2ª Turma, Rel. Min. Edson Fachin, Rel. p/ Acórdão Min. Dias Toffoli, julgado em 03/04/2018; STF. Inq 4428 QO, 2ª Turma, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 28/08/2018; STF. AP 577 AgR, 2ª Turma, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 11/09/2018; STF. Inq 4399 AgR, 2ª Turma, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 07/12/2018; STF. Pet 5801 AgR-

Esses casos, todos no contexto do declínio de competência do STF para outras instâncias em razão da perda da prerrogativa de foro de investigado, continham circunstâncias semelhantes à da Pet 6820 AgR-ED, tais sejam o “caixa dois” eleitoral imbricado a outros crimes de alta complexidade. Em um curto período de tempo,<sup>17</sup> foram remetidos à Justiça Eleitoral diversos casos penais com alta complexidade na dinâmica delitiva. Na prática, isso foi possível em razão do entendimento de que a competência eleitoral, por ser absoluta, é matéria de ordem pública, que pode ser conhecida a qualquer momento e em qualquer grau de jurisdição, inclusive de ofício.<sup>18</sup>

Em contraponto, a 1ª Turma houve por bem revisitar o entendimento quanto à prorrogação da competência eleitoral em razão da conexão. Isso ocorreu no julgamento do 4º Agravo Regimental no Inquérito 4.435/DF, após a devida provocação do MPF.

No caso, o MPF argumentou que a competência da Justiça Eleitoral para processar crimes eleitorais e comuns conexos não poderia se prorrogar sobre a competência da Justiça Federal, tendo em vista que esta era constitucionalmente definida. Segundo o MPF, a interpretação do art. 109, inciso IV da CF<sup>19</sup> levaria à conclusão de que, em se tratando de crime federal conexo a crime eleitoral, deveria ocorrer a cisão do processamento, de forma que cada Justiça processasse o crime tipicamente de sua competência em detrimento das regras ordinárias de conexão.<sup>20</sup> Considerando se tratar de entendimento distinto do que estava sendo adotado

---

segundo, 2ª Turma, Rel. Min. Celso de Mello, julgado em 22/02/2019; STF. Inq 4403 AgR, 2ª Turma, Rel. Min. Celso de Mello, julgado em 22/02/2019. Esses julgados, todavia, se referem ao “caixa dois” como crime de falsidade ideológica eleitoral (art. 350, CE). O tratamento equivocado do direito penal eleitoral será explicado mais à frente.

<sup>17</sup> Para fins comparativos, o julgado mais recente citado pela Pet 6820 AgR-ED, que adota entendimento semelhante quanto à competência da Justiça Eleitoral, é a decisão monocrática proferida pelo Min. Celso de Mello na PET 5.700 em 22/09/2015, ou seja, praticamente 3 anos antes.

<sup>18</sup> “A competência absoluta é matéria de ordem pública, razão por que, não obstante o objeto do agravo regimental seja tão somente a pretendida fixação da competência da Seção Judiciária do Estado do Paraná, nada obsta que, de ofício, se disponha a seu respeito” (STF. Pet 6694 AgR-AgR, 2ª Turma, Rel. Min. Edson Fachin, Rel. p/ Acórdão Min. Dias Toffoli, julgado em 03/04/2018).

<sup>19</sup> CF. Art. 109. Aos juízes federais compete processar e julgar: IV - os crimes políticos e as infrações penais praticadas em detrimento de bens, serviços ou interesse da União ou de suas entidades autárquicas ou empresas públicas, excluídas as contravenções e ressalvada a competência da Justiça Militar e da Justiça Eleitoral;

<sup>20</sup> Anteriormente a esse pedido perante a 1ª Turma, o MPF já se manifestara nos mesmos termos perante a 2ª Turma nos autos da Pet 5801 AgR-segundo (j. 22/02/2019), oportunidade em que teceu argumentos referentes à interpretação constitucional e de ordem pragmática. Quantos aos argumentos práticas, assim se manifestou favoravelmente à cisão da persecução penal entre crimes federais e eleitorais conexos: “Ora, a prevalecer a tese oposta à ora defendida, a consequência prática daí decorrente seria remeter milhares de investigações e ações penais hoje em curso, que tratam de (complexos) crimes federais praticados em conexão a crimes eleitorais, à Justiça Eleitoral – órgão esse que, a toda evidencia, não é vocacionado a julgar crimes comuns, além de não estar aparelhada para tanto. Lembre-se, aqui, que a Justiça eleitoral destina-se a lidar com crimes mais simples, cuja pretensão punitiva observa prazos prescricionais bastante diminutos; daí que o processo penal eleitoral é, por natureza, célere e ágil, sob pena de entregar prestação jurisdicional extemporânea e despida de utilidade prática. Quando se tem em mente a urgência que as lides eleitorais exigem, fica fácil concluir que os complexos e trabalhosos crimes comuns, caso também fossem de competência da Justiça Eleitoral, ficariam relegados a segundo plano, sendo enfrentados em momento posterior às eleições. O prejuízo daí decorrente é evidente, em

pelo Tribunal, suscitou questão de ordem para que a controvérsia fosse dirimida pelo Plenário do STF. Nesses termos, por maioria, a 1ª Turma acolheu a questão de ordem e afetou o julgamento ao Plenário.<sup>21</sup>

Já no Plenário, o STF, por maioria mínima de 6 a 5, reafirmou a jurisprudência dominante e decidiu que compete à Justiça Eleitoral julgar os crimes eleitorais e os crimes comuns que lhes forem conexos, inclusive os crimes federais. Dessa forma, rechaçou-se a possibilidade de cisão da investigação ou ação penal em se tratando de conexão entre crimes federais e crimes eleitorais. O debate entre os ministros envolveu desde argumentos de interpretação do texto constitucional até apontamentos pragmáticos sobre a capacidade da Justiça Eleitoral de processar e julgar processos criminais.<sup>22</sup>

Os posicionamentos individuais dos ministros estão examinados no capítulo 1 deste trabalho, que se dedica a reconstruir o histórico da afetação do julgamento pela 1ª Turma ao Plenário e o julgamento por este. Com razão, o 4º AgRg no Inq 4.435 se tornou o julgado de referência na matéria, tendo em vista que uniformizou o entendimento das Turmas e, até hoje, é citado por sua relevância. Dessa forma, impende conhecer em minúcias as discussões que foram travadas para apreciar a jurisprudência posterior a ele.

Nesse cenário, o objeto do presente trabalho se circunscreve à jurisprudência produzida pelo STF após o julgamento do 4º AgRg no Inq 4.435. O trabalho não pretende rediscutir a conclusão do julgamento quanto à prevalência da competência da Justiça Eleitoral sobre a Justiça Federal ou Estadual. **O trabalho busca compreender como a prorrogação da competência eleitoral, em razão da conexão entre crimes eleitorais e crimes comuns, tem sido reconhecida e aplicada na apreciação de casos concretos pelo STF desde então.**

O objeto do trabalho se estende, principalmente, mas não exclusivamente, sobre os elementos e as circunstâncias de determinada investigação ou ação penal que levam ao reconhecimento da competência, ou não, da Justiça Eleitoral. Por isso, o enfoque recai sobre a análise de casos concretos. A pesquisa busca compreender quais critérios levam o STF a reconhecer a competência penal eleitoral para processar determinado caso em que há conexão entre crimes, bem como quais consequências jurídicas são atribuídas a ele.

Para tanto, a pesquisa analisou todos os acórdãos proferidos pelo STF que reconhecem, em determinado caso concreto, a conexão entre crimes eleitorais e crimes comuns, no período

---

*especial tendo-se em conta que boa parte dos crimes federais que seriam julgados pela Justiça Eleitoral são relacionados a desvios milionários de recursos da União e de suas Empresas”.*

<sup>21</sup> STF. QO AgRg-quarto no Inq nº 4.435, 1ª Turma, Rel. Min. Marco Aurélio, Rel. p/ Acórdão Min. Roberto Barroso, julgado em 20/11/2018.

<sup>22</sup> STF. AgRg-quarto no Inq nº 4.435, Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, julgado em 14/03/2019.

de 14 de março de 2019 a 31 de julho de 2025. Trata-se, portanto, de pesquisa empírica, na medida em busca compreender, a partir da análise integral da jurisprudência em determinado recorte temporal, quais parâmetros têm norteado a atuação do STF para reconhecer a conexão entre crimes eleitorais e comuns e a consequente competência eleitoral.

Para esse objeto de estudo, escolheu-se a conjugação das metodologias de pesquisa quantitativa – busca, seleção e classificação de todos os acórdãos no escopo do trabalho para formulação de dados – e qualitativa – análise aprofundada de acórdãos e conjugação com a doutrina –, que são detalhadas no capítulo 2.

No capítulo 3, são apresentados os dados coletados na pesquisa, referentes a informações gerais (relatoria, órgão julgador, resultado de votação, classe processual, parte agravante/recorrente/reclamante, competência antecedente à decisão do STF, fase da persecução penal) e específicas quanto ao reconhecimento de conexão entre crimes eleitorais e crimes comuns. Em geral, os dados são apresentados com comentários breves, a depender da complexidade da matéria, com enfoque no caráter quantitativo da pesquisa.

No capítulo 4, o trabalho trata da utilização do 4º AgRg no Inq 4.435 como paradigma para proposição de reclamação ao STF. Este capítulo foi desenhado após a análise dos resultados da pesquisa quantitativa, quando se percebeu que a reclamação é a principal via para a provocação da competência do STF em matéria de competência penal eleitoral. A jurisprudência é especialmente desuniforme em reconhecer o cabimento de reclamação com base em suposta violação ao 4º AgRg no Inq 4.435, ora tratando-o como processo de índole subjetivo, que somente poderia ser invocado pelas partes que participaram do julgamento, ora como processo que teria eficácia *erga omnes* e efeito vinculante. Trata-se de questão ainda controvertida na jurisprudência, a ser avaliada criticamente.

Por fim, o trabalho tece considerações finais sobre a pesquisa e os temas trabalhados, elencando as principais questões que carecem de uniformização na jurisprudência.



## 1. A AFETAÇÃO E O JULGAMENTO DO 4º AGRG NO INQ 4.435

O histórico recente da jurisprudência do STF sobre a competência da Justiça Eleitoral para julgar crimes eleitorais e crimes comuns conexos tem como marco principal o julgamento do 4º AgRg no Inq 4.435 pelo Tribunal Pleno. O julgamento adveio da 1ª Turma, após sua afetação ao Plenário para uniformizar o entendimento dos órgãos fracionários. Ante a sua relevância para o tema do trabalho, cumpre realizar uma reconstrução minuciosa desses acontecimentos.

Inicialmente, para compreender a discussão travada nos julgamentos, é necessário ter em mente os principais dispositivos aplicáveis à espécie e os precedentes do próprio STF.

A Constituição Federal de 1988 estabelece, em seu art. 121, *caput*, que cabe à lei complementar dispor sobre a competência dos tribunais, dos juízes de direito e das juntas eleitorais.<sup>23</sup> Por sua vez, o Código Eleitoral, que foi recepcionado como lei complementar neste ponto,<sup>24</sup> dispõe que compete à Justiça Eleitoral processar e julgar os crimes eleitorais e conexos, nos termos de seu art. 35, inciso II.<sup>25</sup>

Na prática, a Constituição de 1988 encerrou uma série histórica das constituições brasileiras desde 1934, à exceção da Constituição de 1937, preverem no próprio texto constitucional a competência da Justiça Eleitoral para processar e julgar crimes eleitorais e conexos.<sup>26</sup>

A Constituição também prevê, em seu art. 109, inciso IV,<sup>27</sup> que compete aos juízes federais processar e julgar os crimes políticos e as infrações penais praticadas em detrimento de bens, serviços ou interesse da União ou de suas entidades autárquicas ou empresas públicas, excluídas as contravenções e ressalvada a competência da Justiça Militar e da Justiça Eleitoral.

---

<sup>23</sup> Constituição Federal. Art. 121. Lei complementar disporá sobre a organização e competência dos tribunais, dos juízes de direito e das juntas eleitorais.

<sup>24</sup> O Supremo Tribunal Federal entende que o Código Eleitoral, a despeito de ser formalmente lei ordinária, foi recepcionado materialmente como lei complementar, pela Constituição de 1988, na parte que disciplina a organização e a competência da Justiça Eleitoral. Nesse sentido, STF. MS 26604, Tribunal Pleno, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, julgado em 04/10/2007.

<sup>25</sup> Código Eleitoral. Art. 35. Compete aos juízes: II - processar e julgar os crimes eleitorais e os comuns que lhe forem conexos, ressalvada a competência originária do Tribunal Superior e dos Tribunais Regionais.

<sup>26</sup> Respectivamente, na Constituição de 1934, art. 83, “h”; na Constituição de 1946, art. 119, VII; na Constituição de 1967, art. 130, VII; e na Constituição de 1969, art. 137, VII.

<sup>27</sup> Constituição Federal. Art. 109: IV - os crimes políticos e as infrações penais praticadas em detrimento de bens, serviços ou interesse da União ou de suas entidades autárquicas ou empresas públicas, excluídas as contravenções e ressalvada a competência da Justiça Militar e da Justiça Eleitoral;

No plano legal, o Código de Processo Penal prevê no art. 78, inciso IV que, quando houver conexão ou continência entre crimes e houver concurso entre jurisdições comum e especial, prevalecerá a competência especial.<sup>28</sup>

Como dito na introdução deste trabalho, a jurisprudência mais antiga do STF apontava para a prorrogação da competência eleitoral em se verificando a conexão entre crimes eleitorais e comuns.<sup>29</sup> Nos anos de 2018 e 2019, sobretudo após o julgamento da Pet 6820 AgR-ED (j. 06/02/2018), a 2ª Turma do STF proferiu diversas decisões reconhecendo a competência da Justiça Eleitoral para processar crimes eleitorais e conexos.<sup>30</sup> Nesses casos mais recentes, o STF se referiu à suposta prática de “caixa dois” eleitoral, que se amoldaria a tipo penal eleitoral.

O entendimento, no entanto, foi repensado no julgamento do 4º AgRg no Inq 4.435 pela 1ª Turma.

O Inq 4.435, de relatoria do Min. Marco Aurélio, tratava da apuração de fatos ocorridos nos anos de 2010, 2012 e 2014, investigados em conjunto na fase inicial. O MPF requereu o desmembramento do inquérito para apuração apartada dos fatos de cada ano. Com relação aos fatos de 2010 e 2014, o MPF pediu, respectivamente, a remessa da investigação à Justiça Eleitoral e manutenção da investigação no STF, o que foi acatado pelo Relator.

Já quanto aos fatos de 2012, o MPF investigava fatos conexos entre si que se amoldariam aos crimes de corrupção ativa (art. 333, CP), corrupção passiva (art. 317, CP), evasão de divisas (art. 22, Lei nº 7.492/1986), lavagem de capitais (art. 1º, Lei nº 9.613/1998) e falsidade ideológica eleitoral (art. 350, Código Eleitoral). Considerando a apuração concomitante de crimes eleitorais e federais conexos, o MPF pediu a cisão da investigação referente ao ano de 2012 e remessa de parte dos fatos à Justiça Eleitoral e parte à Justiça Federal. Divergindo do requerimento ministerial, o Relator determinou que toda a apuração referente aos fatos de 2012 fosse remetida à Justiça Eleitoral.

O MPF interpôs agravo regimental. Sustentou a inaplicabilidade dos art. 78, inciso IV, do CPP e art. 35, inciso II, do Código Eleitoral e afirmou que deveria haver a cisão da apuração entre a Justiça Eleitoral e a Federal. Isso porque a interpretação ao art. 109, inciso IV da CF

---

<sup>28</sup> Código de Processo Penal. Art. 78. Na determinação da competência por conexão ou continência, serão observadas as seguintes regras: IV - no concurso entre a jurisdição comum e a especial, prevalecerá esta.

<sup>29</sup> Nesse sentido, afirma-se que “a Justiça Eleitoral é especial em face quer da Justiça Estadual, quer da Justiça Federal Comum” (STF. CJ 6070, Tribunal Pleno, Rel. Min. Moreira Alves, julgado em 08/09/1977). De forma semelhante, STF. CC 7033, Tribunal Pleno, Rel. Min. Sydney Sanches, julgado em 02/10/1996.

<sup>30</sup> Nesse sentido, STF. Pet 6694 AgR-AgR, 2ª Turma, Rel. Min. Edson Fachin, Rel. p/ Acórdão Min. Dias Toffoli, julgado em 03/04/2018; STF. Inq 4428 QO, 2ª Turma, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 28/08/2018; STF. AP 577 AgR, 2ª Turma, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 11/09/2018; STF. Inq 4399 AgR, 2ª Turma, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 07/12/2018; STF. Pet 5801 AgR-segundo, 2ª Turma, Rel. Min. Celso de Mello, julgado em 22/02/2019; STF. Inq 4403 AgR, 2ª Turma, Rel. Min. Celso de Mello, julgado em 22/02/2019.

levaria à conclusão de que, em se tratando de crime federal<sup>31</sup> conexo ao eleitoral, não seria aplicável a regra de processamento conjunto, sendo de rigor o processamento dos crimes federais junto à Justiça Federal. Considerando que defendia entendimento distinto daquele que vinha sendo adotado pela 2ª Turma, o MPF suscitou Questão de Ordem para que a matéria fosse examinada pelo Tribunal Pleno.

O Relator, Min. Marco Aurélio, votou pelo não conhecimento da questão de ordem, pois até o momento inexistia divergência entre as Turmas quanto ao tema.

Em seguida, o Min. Roberto Barroso, que viria a se tornar redator para o acórdão, assinalou que concordava com o pleito ministerial. Ponderou que eventual solução adotada perpassaria a realização de interpretação conforme ou declaração parcial de inconstitucionalidade do art. 35, II do CE, operações a serem realizadas pelo Pleno por força da cláusula de reserva de plenário (art. 97, CF). No mais, citou que seria desnecessário aguardar uma divergência para só então acatar a questão de ordem, pois “*com uma certa capacidade de premonição, eu antecipo uma divergência com a 2ª Turma relativamente a essa matéria*”.<sup>32</sup>

Convergindo quanto ao resultado, mas adotando outra fundamentação, o Min. Alexandre de Moraes ponderou que o feito poderia ser afetado ao Plenário a partir de interpretação conjugada do art. 11, parágrafo único, e do art. 22, parágrafo único, “b”, do Regimento Interno do STF. O primeiro dispositivo permite à Turma remeter o feito ao Plenário nos casos do art. 22, parágrafo único, mesmo quando o Relator não consentir.<sup>33</sup> O segundo dispositivo permite a afetação quando, em razão da relevância da questão jurídica ou da necessidade de prevenir divergência entre as Turmas, convier pronunciamento do Plenário.<sup>34</sup>

Os Ministros Luiz Fux e Rosa Weber concordaram com a necessidade de julgamento pelo Pleno, notadamente em razão da relevância da matéria e de eventual discordância com a

---

<sup>31</sup> Neste momento, a discussão perpassou apenas o inciso IV do art. 109 da CF. Em complemento, relembra-se que o inciso VI do mesmo artigo prevê a competência dos juízes federais para processar e julgar “*os crimes contra a organização do trabalho e, nos casos determinados por lei, contra o sistema financeiro e a ordem econômico-financeira*”. No caso, o crime de evasão de divisas está previsto no art. 22 da Lei nº 7.492/1986, que tipifica os crimes contra o sistema financeiro nacional, e, em regra, deve ser processado e julgado pela Justiça Federal. No mesmo sentido dispõe o art. 26 da Lei nº 7.492/1986, que prevê: “*a ação penal, nos crimes previstos nesta lei, será promovida pelo Ministério Público Federal, perante a Justiça Federal*”.

<sup>32</sup> STF. QO AgRg-quarto no Inq nº 4.435, 1ª Turma, Rel. Min. Marco Aurélio, Rel. p/ Acórdão Min. Roberto Barroso, julgado em 20/11/2018.

<sup>33</sup> RISTF. Art. 11. A Turma remeterá o feito ao julgamento do Plenário independente de acórdão e de nova pauta: Parágrafo único. Poderá a Turma proceder da mesma forma, nos casos do art. 22, parágrafo único, quando não o houver feito o Relator.

<sup>34</sup> RISTF. Art. 22. O Relator submeterá o feito ao julgamento do Plenário, quando houver relevante arguição de inconstitucionalidade ainda não decidida. Parágrafo único. Poderá o Relator proceder na forma deste artigo: b) quando, em razão da relevância da questão jurídica ou da necessidade de prevenir divergência entre as Turmas, convier pronunciamento do Plenário.

2ª Turma. Assim, por 4 a 1, vencido o Relator, a 1ª Turma acolheu a questão de ordem e afetou o julgamento ao Plenário. Confira-se a ementa:

EMENTA: DIREITO PROCESSUAL PENAL. QUARTO AGRAVO REGIMENTAL. FALSIDADE IDEOLÓGICA ELEITORAL. CORRUPÇÃO ATIVA E PASSIVA. EVASÃO DE DIVISAS E LAVAGEM DE DINHEIRO. COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL PARA DETERMINADOS FATOS. DECLÍNIO DE COMPETÊNCIA QUANTO A OUTROS. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA ELEITORAL, POR CONEXÃO, QUANTO A CRIMES DE COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL OU IMPOSSIBILIDADE DE RECONHECIMENTO DA COMPETÊNCIA ELEITORAL, CONSIDERADA A COMPETÊNCIA FEDERAL QUE OSTENTA NATUREZA CONSTITUCIONAL E ABSOLUTA. AFETAÇÃO AO PLENO.

1. Na linha do que vem sendo decidido pelo Supremo Tribunal Federal, desde a solução da Questão de Ordem na AP 937, devem permanecer sob jurisdição do Tribunal os fatos supostamente praticados em 2014 pelo detentor de foro, uma vez que no exercício do cargo e em razão dele.
2. Quanto aos demais fatos, praticados em 2010 e 2012, não subsiste competência do Supremo Tribunal Federal para investigá-los, na medida em que praticados fora do exercício do cargo.
3. Quanto ao declínio de competência em relação aos fatos supostamente praticados em 2012 – crimes comuns de competência da Justiça Federal conexos a crimes eleitorais –, argui-se a necessidade de cisão da competência na origem para que se remetam à Justiça Eleitoral somente os crimes eleitorais, nada obstante a previsão legal (art. 35, II, do Código Eleitoral) de competência da Justiça Eleitoral para os crimes conexos, considerada a competência constitucional absoluta da Justiça Federal. Entender de modo diverso seria autorizar que a lei modificasse a competência constitucionalmente estabelecida no art. 109 da CF.
4. Nesse ponto, sustenta-se também um argumento pragmático, para além do fundamento técnico: a extrema complexidade que ostenta boa parte dos crimes de competência da Justiça Federal dificulta, quando não verdadeiramente impede, a efetiva persecução penal ser realizada pela Justiça Eleitoral que não é aparelhada para esse fim, não contando com estrutura adequada, ou com profissionais especializados nesse tipo de persecução penal.<sup>35</sup>
5. Considerado que a Segunda Turma, após o julgamento da Pet 6820, tem, sempre por maioria, reiteradamente decidido no sentido de que cabe à Justiça Eleitoral processar e julgar os crimes comuns federais conexos a crimes eleitorais, considero importante que Plenário estabeleça, após ampla discussão, uma orientação segura para a matéria.
6. Tema afetado ao Plenário para definir o alcance da competência criminal eleitoral.<sup>36</sup>

Vale destacar que, no momento da afetação, a discussão controvertida estava limitada ao ponto de contato entre as competências eleitoral e federal, ambas definidas

---

<sup>35</sup> Embora o argumento pragmático quanto à capacidade da Justiça Eleitoral de processar e julgar crimes federais seja destacado na ementa, os ministros não debateram sobre ele no julgamento.

<sup>36</sup> STF. QO AgRg-quarto no Inq n° 4.435, 1ª Turma, Rel. Min. Marco Aurélio, Rel. p/ Acórdão Min. Roberto Barroso, julgado em 20/11/2018.

constitucionalmente. A maioria da 1ª Turma entendeu que seria possível, ao menos em tese, interpretar o art. 109, inciso IV da Constituição para determinar a cisão do processamento de crimes eleitorais e federais conexos. Por isso, entendeu por bem dirimir a questão no Plenário, de forma a evitar posicionamento conflitante entre as Turmas.

Nesses termos, não havia controvérsia sobre a prevalência da competência eleitoral em se tratando de crimes estaduais conexos a crimes eleitorais. Na discussão até então empreendida, os ministros não se referiram de forma direta a crimes estaduais, apenas mencionando-os indiretamente ao tratar de forma genérica sobre crimes comuns.

Além disso, como se depreende das discussões, os ministros estavam mormente preocupados com a divergência com a 2ª Turma e eventual tratamento desigual dos jurisdicionados. Assim, o argumento do Min. Roberto Barroso relativo à cláusula de reserva de plenário não foi sufragado pelos demais ministros e sequer consta da ementa.

Nos dias 13 e 14 de março de 2019, após sustentações orais das partes e longos debates entre os ministros, o Tribunal Pleno do STF julgou o 4º AgRg no Inq 4.435 e, por maioria de 6 a 5, reafirmou a jurisprudência no sentido de que compete à Justiça Eleitoral julgar crimes eleitorais e crimes comuns conexos, inclusive crimes federais. Confira-se a ementa:

COMPETÊNCIA – JUSTIÇA ELEITORAL – CRIMES CONEXOS. 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.<sup>37</sup>

Compuseram a corrente de votos vencedora os Ministros Marco Aurélio, Alexandre de Moraes, Ricardo Lewandowski, Gilmar Mendes, Celso de Mello e Dias Toffoli, enquanto ficaram vencidos os Ministros Edson Fachin, Roberto Barroso, Rosa Weber, Luiz Fux e Cármen Lúcia.

O Min. Marco Aurélio, Relator original, manteve o posicionamento exarado na 1ª Turma e argumentou que a interpretação sistemática dos artigos 109, inciso IV, e 121, *caput*, da Constituição levaria à prevalência da Justiça Eleitoral para processar e julgar crimes eleitorais e comuns conexos. Dessa maneira, no caso concreto, revelava-se inviável a cisão da investigação quanto a fatos que se amoldavam a crimes eleitorais conexos a crimes comuns.

De maneira semelhante, o Min. Alexandre de Moraes rememorou o histórico das constituições brasileiras favoravelmente à *vis atrativa* da Justiça Eleitoral e a jurisprudência

---

<sup>37</sup> STF. AgRg-quarto no Inq nº 4.435, Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, julgado em 14/03/2019.

anterior do próprio STF. Além disso, destacou que o STJ se posicionava de forma idêntica quanto ao processamento dos crimes eleitorais e comuns conexos, citando os então recém julgados AgRg na AP 865 e EDs no Inq 1.181. Ao final, ponderou que cabe à própria Justiça Eleitoral decidir sobre a existência de conexão ou não entre crimes eleitorais e comuns.

Em contraponto, o Min. Edson Fachin argumentou que tanto o crime eleitoral de falsidade ideológica eleitoral quanto o crime federal de evasão de divisas teriam competência fixada diretamente pela Constituição, conforme os artigos 121, *caput*, e 109, inciso VI. Em se tratando de competências absolutas concorrentes, dado que instituídas constitucionalmente, seria obrigatória a cisão e processamento apartado, cada qual perante a autoridade competente. Quanto aos limites da atuação do juiz na fase investigativa, notadamente quanto à remessa da investigação a foro diverso do pretendido pelo órgão acusador, ponderou que *“a intervenção precoce do Poder Judiciário na definição do objeto de investigação não se revela adequada ao interesse público na apuração dos fatos delituosos”*.

Em adição, o Min. Edson Fachin ponderou que, na fase da investigação, em que o Poder Judiciário atua apenas como garantidor da legalidade, *“não há espaço algum para qualquer juízo de valor antecipado sobre a capitulação e natureza jurídica dos fatos investigados”*, sob pena de violação à autonomia do Ministério Público para conduzir a investigação, além de macular o magistrado competente com necessário pré-julgamento da causa. Portanto, dever-se-ia evitar ao máximo a intervenção precoce do Poder Judiciário na definição do objeto da investigação, à exceção de situações de flagrante ilegalidade.

O Min. Roberto Barroso ponderou que o crime de falsidade ideológica eleitoral, atrelado à prática de “caixa dois” eleitoral, comumente se dá como pagamento de um ato de corrupção, situação em que o crime eleitoral (crime-meio) seria absorvido pelo crime comum (crime-fim). Nesse cenário, *“para minimizar esse problema, basta ao Ministério Público que, nos casos em que constate a existência de corrupção, faça a denúncia pelo crime de corrupção”*, uma vez que *“nem sempre é fácil ‘desembrulhar’ o crime de falsidade ideológica eleitoral dos crimes de corrupção, lavagem de dinheiro e evasão de divisas”*.

Além disso, o Min. Roberto Barroso trouxe considerações pragmáticas quanto à interpretação do Direito. Afirmou que não se pode interpretar o Direito abstratamente, fora da realidade na qual ele pretende incidir e produzir efeitos, enfatizando a necessidade de garantir a efetividade da persecução penal à criminalidade institucionalizada. Assim, manifestou que o envio de processos criminais poderia prejudicar severamente os processos criminais, pois *“as estatísticas de condenação criminal pela Justiça Eleitoral são pífias”*. Afirmou que reconhecer a falta de vocação da Justiça Eleitoral para julgar processos criminais *“não significa desmerecê-*

la; significa apenas identificar uma vocação e uma especialização”. Ainda, comparou a quantidade de servidores alocados em cada Vara Criminal Federal de determinada Seção Judiciária – em média, 14 – e em cada Zona Eleitoral – usualmente, 2 –, segundo dados elaborados por sua assessoria. Tais dados, contudo, não constam do acórdão.

A Min. Rosa Weber ponderou que a parte final do inciso IV do art. 109 da Constituição (“ressalvada a competência da Justiça Militar e da Justiça Eleitoral”) abriria margem interpretativa para se concluir pela possibilidade de cisão da persecução penal de crimes eleitorais e federais conexos. Em seguida, sustentou que a regra de prorrogação de competência (conexão) infraconstitucional, prevista no CPP e no Código Eleitoral, não poderia se sobrepor à competência fixada constitucionalmente, como é a competência eleitoral e federal. Dessa maneira, concluiu que, havendo conexão entre crimes eleitorais e federais, a persecução penal deveria se dar de forma apartada, sem a aplicação da regra de julgamento conjunto por conexão.

No mais, a Min. Rosa Weber aduziu que a cisão das investigações, quando requerida pelo órgão acusador, seria possível em face do sistema preponderantemente acusatório delineado pela Constituição. Isso porque seria incompatível à postura do Poder Judiciário “auditar as hipóteses investigatórias e, em antecipação à própria acusação, proceder à glosa de linhas de investigação, em um juízo prematuro que, em última análise, influenciará na própria formação da opinio delicti”.

Já o Min. Luiz Fux, com arrimo na doutrina processual civil clássica, afirmou que na fase inquisitorial não há competência, mas mera atribuição, devido à ausência de relação jurídica processual. Assim, a competência somente poderia ser aferida no momento do oferecimento da denúncia pela regra *vera sint exposita*, quando ocorre a imputação definitiva pelo órgão acusatório. Antes disso seria inviável ao Poder Judiciário divergir da competência aferida pelo Ministério Público. Em seguida, aderiu à corrente quanto à necessidade de cisão quando da concorrência entre competências absolutas – eleitoral e federal.

A Min. Cármen Lúcia, para além da interpretação sistemática dos dispositivos constitucionais já citada, afirmou que a Justiça Eleitoral foi institucionalizada para “funcionar, especial e vinculadamente, ao período das eleições e em função delas, não tendo condições de julgar ações penais complexas e demoradas”. Quanto à complexidade dos processos criminais conjugada com a alternância de magistrados na Justiça Eleitoral, afirmou se tratar de “situação na qual, quando o juiz eleitoral começasse a se inteirar dos volumosos processos, seria tempo de se afastar da sua função eleitoral, dando lugar a um novo magistrado que teria que tomar conhecimento de tudo desde o início, inviabilizando-se a prestação jurisdicional e favorecendo a prescrição”. Por fim, ponderou que a justiça especializada desempenha outras funções,

inclusive jurisdição em matéria cível, e os servidores que a compõem não têm expertise penal, o que demonstra não ser esse o órgão adequado para tratar de crimes comuns.

De forma breve, o Min. Ricardo Lewandowski afirmou que votaria em linha com as decisões recentes da 2ª Turma e seguiu o voto do Relator.

O Min. Gilmar Mendes também defendeu a manutenção da jurisprudência, citando a série histórica das constituições brasileiras, e afirmou que a *ratio* subjacente à preocupação da Constituição em atribuir à Justiça Eleitoral o processamento e julgamento de crimes eleitorais e conexos é “*a preocupação com o bom funcionamento das regras do sistema democrático e com a lisura dos pleitos eleitorais, apurando-se eventuais condutas que afetem indevidamente esses princípios e valores estampados no art. 1º, IV (princípio democrático), c/c art. 14 (soberania popular e sufrágio universal com voto direto, secreto e com igual valor para todos), por exemplo*”.

Além disso, trouxe dados do Relatório Justiça em Números 2018 (ano-base 2017) do Conselho Nacional de Justiça, apontando que a Justiça Eleitoral tinha 2.771 unidades judiciárias, superando as 988 unidades da Justiça Federal. Quanto à produtividade, a Justiça Eleitoral “*conseguiu baixar 503.740 processos em 2017, número bastante superior aos 169.190 casos novos recebidos, com a resolução de 5.021 casos criminais, número que supera em 26% (vinte e seis por cento) os dados obtidos no período anterior*”. Ainda, destacou que seu tempo médio de julgamento era de 8 meses para o processo de conhecimento em 1º grau e 11 meses em 2º grau de jurisdição, levando a uma taxa de congestionamento líquida de 20,3%, “*um excelente número dentro da realidade do Poder Judiciário brasileiro*”. Com isso, concluiu que a “*Justiça Eleitoral foi e é capaz de dar respostas adequadas aos relevantes desafios que lhe foram impostos desde a sua criação, razão pela qual não impressiona o argumento deduzido quanto à ausência de estrutura ou capacidade para a apuração de crimes conexos a infrações eleitorais*”.

Enfim, o Ministro criticou a posição dos colegas e atrelou o julgamento quanto à competência eleitoral com as ações penais no âmbito da Operação Lava Jato:

Ainda que com boas intenções, eventual decisão neste sentido seria casuística, com base em imprecisos argumentos contingenciais que defendem a suposta superioridade da Justiça Federal em detrimento da Justiça Eleitoral para a apuração de crimes comuns e eleitorais, superioridade essa que não encontra correspondência na realidade histórica.

Além disso, entende-se que a decisão pela competência da Justiça Federal, nestes casos, visa claramente a atribuir a Juízes e Procuradores bem definidos, no âmbito da operação Lava Jato, a competência para julgar todos os fatos conexos e diretamente relacionados a crimes eleitorais no país, em detrimento das expressas previsões legais.



O Min. Celso de Mello principiou seu voto afirmando a relevância da matéria em julgamento por envolver a *“definição sobre a extensão dos poderes do Estado em face dos direitos e garantias que a Constituição da República outorgou às pessoas sujeitas, por suposta prática delituosa, a atos de investigação criminal ou de persecução penal em juízo”*, que não poderiam ser afetados pelo clamor popular em favor da punição em detrimento do devido processo legal. Nesses termos, acrescentou que a solução da controvérsia, num Estado de Direito, deve-se dar pela interpretação da Constituição e das leis, e *“não na busca pragmática de resultados, independentemente da adequação dos meios à disciplina imposta pela ordem jurídica”*. Assim, concluiu que a melhor interpretação dos dispositivos seria pela prevalência da Justiça Eleitoral para julgar os crimes eleitorais e comuns conexos, sem possibilidade de cisão. Ao fim, assim como o Min. Alexandre de Moraes, destacou que cabe à própria Justiça Eleitoral avaliar a existência de conexão entre o crime eleitoral e o crime comum a ele supostamente vinculado, sendo possível a cisão do processo caso ela entenda que não há.

De forma sintética, o Min. Dias Toffoli, que presidia o julgamento, afirmou que acompanhava ao voto do Relator.

Ao final, o Ministro Presidente proclamou o resultado e houve um debate sobre a redação da ementa, a ser realizada pelo Min. Marco Aurélio. O Min. Ricardo Lewandowski sugeriu a redação de uma ementa mais longa, abordando pontos que foram debatidos, enquanto os Ministros Alexandre de Moraes e Celso de Mello sugeriram que a ementa dispusesse que cabe à Justiça Eleitoral avaliar sua própria competência e eventual conexão entre os crimes eleitorais e comuns. O Relator sinalizou que apenas abarcaria a *“óptica da sempre ilustrada maioria”* e redigiria: compete à Justiça Eleitoral julgar os crimes eleitorais e os comuns que lhes forem conexos.

Assim, a ata do julgamento informa que, por maioria e nos termos do voto do Relator, o STF *“manteve sua jurisprudência e deu parcial provimento ao agravo interposto pelos investigados para: i) no tocante ao fato ocorrido em 2014, reconsiderar a decisão recorrida e assentar a competência do Supremo Tribunal Federal; e ii) quanto aos delitos supostamente cometidos em 2010 e 2012, declinar da competência para a Justiça Eleitoral do Estado do Rio de Janeiro”*.

## 2. METODOLOGIA E RESULTADOS

### 2.1. Metodologia de pesquisa

Para estudar como o STF tem reconhecido a conexão entre crimes eleitorais e comuns em sua jurisprudência, optou-se por desenvolver a pesquisa de forma de forma **quantitativa e qualitativa**.<sup>38</sup> Por um lado, a utilização de pesquisa quantitativa permite estabelecer, de forma mais rente à realidade, a resposta às perguntas a partir da análise integral da jurisprudência – de fato, trata-se do núcleo-duro da pesquisa. Contudo, os resultados podem se mostrar excessivamente abstratos, devido à expressão em dados numéricos, comprometendo a capacidade de reflexão sobre o tema. Assim, essa lacuna será suprida pela análise qualitativa de casos que digam respeito ao tema em discussão.<sup>39</sup>

Quanto à abordagem quantitativa, trata-se de pesquisa documental,<sup>40</sup> especificamente pesquisa em processos judiciais,<sup>41</sup> que se desenvolveu em três etapas: **busca, seleção e classificação de acórdãos**.

Na primeira etapa, a pesquisa buscou, no buscador de jurisprudência do site oficial do STF, os acórdãos disponíveis publicamente a partir da utilização dos descritores “*competência / justiça / eleitoral / crime*”,<sup>42</sup> interligados pelo conector “e”. Todos os acórdãos buscados foram lidos.

Na segunda etapa, a pesquisa selecionou, entre os acórdãos buscados na primeira etapa, quais eram pertinentes ao escopo do trabalho. Para tanto, foram selecionados os acórdãos que responderam positivamente à pergunta: “o acórdão analisa, no caso concreto, a competência da

---

<sup>38</sup> Favoravelmente à utilização conjugada de métodos quantitativos e qualitativos, Cabrera de Bonito, Veloso de Castro e Korasaki defendem que o uso de dados no estudo jurídico “*visa expandir a consistência das inferências extraídas das hipóteses elaboradas pelo pesquisador*”. Os pesquisadores afirmam que “[a] *tradicional abordagem qualitativa existente na área jurídica é imprescindível para a interpretação e subsequente compreensão de fenômenos políticos, jurídicos e sociais. Apesar disso, deve conciliar, quando cabível, ao empirismo, aos testes de hipóteses e, em especial, à abordagem quantitativa, com o objetivo de permitir que experiências possam ser replicadas e assim, fornecer maior precisão às inferências extraídas de cada estudo*” (CABRERA DE BONITO, Bruna; VELOSO DE CASTRO, Cristina; KORASAKI, Vanesca. Pesquisa Quantitativa no Direito: Uma Revisão Bibliográfica. *Revista de Estudos Empíricos em Direito*, v. 11, 2025, pp. 4-5).

<sup>39</sup> Cuida-se de metodologia de pesquisa semelhante à utilizada em Sales, Viana e Leal ao estudar a utilização discurso constitucionalizante no Superior Tribunal de Justiça. Primeiro, a pesquisa buscou todos os acórdãos disponíveis sobre o tema para, em segundo momento, refiná-los com vistas à perquirição mais aprofundada de seu conteúdo. SALES, Andrea.; VIANA, Janile Lima.; LEAL, Leonardo José Peixoto. A Interpretação do direito privado no Superior Tribunal de Justiça e a utilização do discurso “constitucionalizante”. *Revista de Estudos Empíricos em Direito*, v. 8, p. 1–30, 2021.

<sup>40</sup> REGINATO, Andréa Depieri. Uma introdução à pesquisa documental. In: MACHADO, Maria Rocha (org.), *Pesquisar empiricamente o Direito*. São Paulo: Rede de Pesquisa Empírica em Direito, 2017.

<sup>41</sup> SILVA, Paulo Eduardo Alves da. Pesquisas em processos judiciais. In: MACHADO, Maria Rocha (org.), *Pesquisar empiricamente o Direito*. São Paulo: Rede de Pesquisa Empírica em Direito, 2017.

<sup>42</sup> Os termos de pesquisa foram escolhidos conforme o objetivo de identificar acórdãos que digam respeito à competência da Justiça Eleitoral para julgar crimes eleitorais e conexos, sendo que se optou por utilizar poucos termos para evitar restrições indevidas pelo buscador. Além disso, os resultados foram posteriormente validados, em procedimento de dupla checagem, com a pesquisa pelo termo “*Inq 4.435*”.

Justiça Eleitoral para processar crimes eleitorais e crimes comuns conexos?”. Além disso, os acórdãos foram selecionados conforme o recorte temporal de data de publicação de 14/03/2019 a 31/7/2025.

Na terceira etapa, a pesquisa classificou, conforme as informações e os dados expostos nas tabelas a seguir, os acórdãos que foram selecionados.

A etapa de classificação se dividiu em dois momentos. No primeiro momento, os acórdãos foram classificados segundo suas informações gerais, vide Tabela 1.

**Tabela 1 – Classificação de Informações Gerais de Acórdãos**

<b>Informação do Acórdão</b>	<b>Classificação</b>
Data de julgamento	Data de julgamento constante no site de jurisprudência oficial do STF
Órgão julgador	1ª Turma 2ª Turma Plenário
Relator	Nome do Ministro Relator
Redator para acórdão	Se houver, nome do Ministro designado redator para o acórdão
Classe Processual	ARE RE HC RHC Rcl Pet Inq
Agravante/Recorrente/Reclamante <sup>43</sup>	Ministério Público Federal Ministério Público Estadual Réu/Investigado Não se aplica/Questão de Ordem
Objeto do Recurso ou Ação	Pedido de reconhecimento da competência eleitoral Pedido de afastamento da competência eleitoral
Resultado da votação	Unânime Maioria Empate <i>pro reo</i>

<sup>43</sup> Uma advertência metodológica necessária é que há casos em que (i) a ação ou recurso é decidida monocraticamente e levada a julgamento colegiado via agravo regimental e (ii) a ação ou recurso é levada pelo relator a julgamento colegiado diretamente. No primeiro caso, foi registrada a parte que interpôs o agravo, enquanto no segundo foi registrado quem interpôs o recurso ou ajuizou a ação (em geral, reclamação). A pesquisa não distinguiu esses dois casos, pois o importante era observar o resultado do julgamento colegiado.

Competência antecedente à competência fixada pelo acórdão	<p>Justiça Eleitoral</p> <p>Justiça Estadual</p> <p>Justiça Federal</p> <p>Competência Originária do STF</p>
Fase da persecução penal no momento do julgamento pelo STF <sup>44</sup>	<p>Investigação</p> <p>Investigação - com denúncia por ser recebida</p> <p>Ação penal - antes da sentença</p> <p>Ação penal - entre a sentença e o acórdão de apelação</p> <p>Ação penal - após o acórdão de apelação</p> <p>Ação penal - após o acórdão do REsp, se houver</p>
Menção expressa ao 4º AgRg no Inq 4.435	<p>Menciona o julgamento do 4º AgRg no Inq 4.435 na fundamentação do acórdão</p> <p>Não menciona o julgamento do 4º AgRg no Inq 4.435 na fundamentação do acórdão</p>

Realizada a classificação das informações gerais do acórdão, passa-se ao segundo momento de classificação.

Neste segundo momento, o acórdão foi classificado conforme o desfecho dado ao caso concreto, *i.e.*, se o STF reconheceu a competência da Justiça Eleitoral ou não. Os acórdãos que reconhecerem a competência da Justiça Eleitoral foram denominados “casos positivos”, enquanto os que não o fizeram foram denominados “casos negativos”.

Nos casos positivos, os acórdãos foram classificados conforme informações específicas que levaram ao reconhecimento da competência eleitoral e as consequências jurídico-processuais aplicadas, vide Tabela 2.

<sup>44</sup> A rigor, a ação penal somente se inicia com a decisão de recebimento da denúncia. Assim, caso o acórdão mencione que houve denúncia, mas não mencione se ela foi recebida ou não, a pesquisa não pode presumir a ocorrência do ato processual. Por isso, dividiu-se a categoria da investigação em duas, a depender do oferecimento de denúncia ou não. Na prática, sabe-se que essa decisão normalmente é tomada com celeridade, até porque a jurisprudência brasileira exige fundamentação mínima. A esse propósito, ver ANDRADE, João Henrique de; SANTIAGO, Nestor Eduardo Araruna; CAMINHA, Uinie. Decisão de admissibilidade da denúncia no Superior Tribunal de Justiça: uma pesquisa quali-quantitativa. *Revista Brasileira de Direito Processual Penal*, v. 7, 1, 2021.

**Tabela 2 - Classificação de Casos Positivos**

<b>Informação do Acórdão</b>	<b>Classificação</b>
Identificação de tipo penal eleitoral	O acórdão identifica um tipo penal eleitoral O acórdão não identifica um tipo penal eleitoral
Tipo penal eleitoral identificado	Se o acórdão identifica um tipo penal eleitoral, qual é ele
Natureza do juízo sobre a competência <sup>45</sup>	Juízo definitivo – STF afirma a competência da Justiça Eleitoral Juízo provisório – STF remete à Justiça Eleitoral para que ela afira sua competência
Competência para declarar nulidade de atos processuais praticados por juiz incompetente	Supremo Tribunal Federal Justiça Eleitoral
Extensão da nulidade dos atos processuais	Atos decisórios Atos decisórios e instrutórios

Nos casos negativos, a classificação se limitou a registrar por qual razão o acórdão não reconhece a competência da Justiça Eleitoral.

Diante da dificuldade inerente ao modelo decisório do STF, em que cada ministro profere voto com fundamentação própria e o resultado será a soma dos dispositivos, sem necessariamente revelar uma *ratio decidendi* majoritária clara e uniforme, adotou-se o critério de extrair as informações, para fins de classificação, exclusivamente do relatório e do voto do Relator ou do Redator para o Acórdão. Portanto, votos vogais que compuseram a corrente vencedora e votos vencidos não foram considerados para a classificação do acórdão. Apesar disso, estes votos foram apreciados quando da conjugação com método qualitativo.

A pesquisa quantitativa é descritiva,<sup>46</sup> pois a pretensão é de selecionar e classificar os acórdãos para formulação de dados sem, contudo, buscar traçar relação causal entre os

<sup>45</sup> Nesse ponto, busca-se compreender se os acórdãos afirmam definitivamente a competência da Justiça Eleitoral ou se adotam uma postura mais cautelosa para que ela mesma afira sua competência. Esse tema foi destacado nas ponderações dos Ministros Alexandre de Moraes e Celso de Mello no julgamento do 4º AgRg no Inq 4.435.

<sup>46</sup> Sobre o uso de pesquisa descritiva, Luciana Yeung afirma que a “*contribuição deste tipo de estudo é compilar, em um só trabalho, dados que ajudem a mostrar evidências de algum fenômeno ou de alguma tendência na tomada*

resultados obtidos e eventuais variáveis. É necessário ponderar que os acórdãos sempre se referem ao reconhecimento, em determinado caso concreto, da existência ou não de crime eleitoral, questão com alto grau de variação de caso a caso devido à preponderância da dinâmica fático-delitiva investigada ou processada, dificultando ou até impossibilitando o estabelecimento de relação causal mais ampla.

Assim, busca-se traçar correlação entre determinados posicionamentos e os órgãos julgadores (1ª e 2ª Turmas), bem como aos ministros. Contudo, mostra-se inviável estabelecer quais causas anteriores (convicções pessoais, entendimento de direito, deferência à jurisprudência, entre outras razões que levam à formação do convencimento judicial) levam o órgão julgador ou o ministro a assumirem determinada posição. Tal pretensão demandaria um estudo mais amplo sobre padrões decisórios, sendo que o escopo do presente trabalho apenas diz respeito à competência da Justiça Eleitoral para julgar crimes eleitorais e comuns conexos.

A pesquisa não apreciou decisões monocráticas, pois o objetivo maior era compreender os julgamentos colegiados e a posição do Tribunal como um todo. Não obstante, pode-se dizer que as decisões monocráticas que foram objeto de agravo regimental foram abarcadas, indiretamente, pela pesquisa.

A classificação dos acórdãos foi feita com auxílio do aplicativo *Google Forms*. Para cada acórdão foi preenchido um formulário de classificação. A utilização da plataforma permitiu a conversão automática dos dados em planilhas no aplicativo *Google Planilhas*, facilitando sobremaneira a dupla checagem e tratamento dos dados. A planilha de resultados é de acesso público.<sup>47</sup>

## 2.2. Resultados

Na fase de busca, foram encontrados 148 acórdãos. Entre estes, foram selecionados 48 acórdãos.

Não foram selecionados acórdãos de: (i) atos decisórios de mérito ou discussão sobre competência que não seja da Justiça Eleitoral em investigações e ações penais originárias,<sup>48</sup> (ii) pedido de arquivamento de investigação por excesso de prazo ou por flagrante ilegalidade

---

de decisões judiciais” YEUNG, Luciana. Jurimetria ou Análise Quantitativa de Decisões Judiciais. In: MACHADO, Maria Rocha (org.), *Pesquisar empiricamente o Direito*. São Paulo: Rede de Pesquisa Empírica em Direito, 2017.

<sup>47</sup> Link da planilha com dados dos acórdãos: <https://docs.google.com/spreadsheets/d/1OyWpiM0whKb5dlaNbj7qIUIOeQrlebQT5kX0o8Uysx0/edit?usp=sharing>

<sup>48</sup> AP 1002, AP 1015, Inq 4720, PET 10409, AP 1036, AP 1060, AP 1075, AP 1109, AP 1116, AP 1183, AP 1413, AP 1416, AP 1498, AP 1502, AP 1066, AP 1071, AP 1077, AP 1112, AP 1113, AP 1133, AP 1163, AP 1176, AP 1179, AP 1268, AP 1380, AP 1381, AP 1403, AP 1405, AP 1421, AP 1488, AP 1512, AP 2493.

diversa,<sup>49</sup> (iii) hipótese de perda do objeto ou de prejuízo insuperável à apreciação do recurso,<sup>50</sup> (iv) pedidos de reconhecimento de constrangimento ilegal variado,<sup>51</sup> (v) discussões sobre competência estadual/federal, sobre conexão/prevenção, sobre foro por prerrogativa de função e sobre outras matérias distintas da competência eleitoral,<sup>52</sup> (vi) pedidos liminares de suspensão de ação penal, de medida cautelar pessoal ou semelhante que não tivessem ligação com competência eleitoral,<sup>53</sup> (vii) recursos extraordinários e recursos extraordinários com agravo sem impugnação da competência,<sup>54</sup> (viii) controle abstrato de constitucionalidade,<sup>55</sup> e (ix) acórdãos em duplicidade com outros já selecionados e de embargos de declaração sem rediscussão do mérito de acórdãos já selecionados.<sup>56</sup>

Também não foram selecionados acórdãos que discorriam apenas sobre os efeitos da declaração de incompetência.<sup>57</sup> Tais acórdãos refletem um momento posterior ao objeto do trabalho. Esses, contudo, foram tomados em consideração e foram apreciados quando da conjugação com método qualitativo.

Os acórdãos selecionados foram submetidos à etapa de classificação, vide Tabela 3.

---

<sup>49</sup> Pet 7833 AgR, Pet 8193, Inq 4401 AgR.

<sup>50</sup> HC 171.174 AgR, HC 205157 AgR.

<sup>51</sup> RHC 165393 AgR, HC 167633, HC 163943 AgR, HC 188820 MC-AgR, HC 193726 AgR, HC 166373, HC 206231 AgR, RHC 142608.

<sup>52</sup> Inq 3994 QO, Pet 7990 AgR, HC 161.021, Rcl 36542 AgR, RE 1231125 ED-AgR, RE 1384414 AgR, RE 1378054 AgR, RE 1338289 AgR, RHC 175310 AgR-segundo, Rcl 60725 AgR, HC 237055 ED, Pet 11318.

<sup>53</sup> HC 221528 MC-Ref, Rcl 56518 MC-Ref, Rcl 53799 AgR-Ref, PET 12432 MC-Ref, SS 5676 AgR.

<sup>54</sup> ARE 1428742 RG, RE 1422230 AgR, RE 635659, RE 1503846 AgR.

<sup>55</sup> ADI 2.238, ADI 6513, ADI 6524, ADPF 572, ADPF 635 MC-ED, ADPF 1013 MC-ED-REF, ADPF 347, ADPF 643, ADPF 964, ADPF 1013, ADI 6298, ADI 7331, ADPF 569.

<sup>56</sup> Inq 4596 ED-segundos, Rcl 37751 ED, PET 8134 AgR-ED, Pet 6533 AgR-ED, Rcl 41799 ED-AgR-ED, HC 229445 ED-AgR-ED.

<sup>57</sup> HC 174317 AgR (j. 05/11/2019), Rcl 34805 AgR (j. 01/09/2020), HC 233259 AgR (j. 02/12/2024). Ainda, o HC 238461 AgR (j. 25/06/2025), que não foi julgado no mérito por perda do objeto, mas que traz valiosas considerações sobre a convalidação de atos processuais a partir da teoria do juízo aparente.

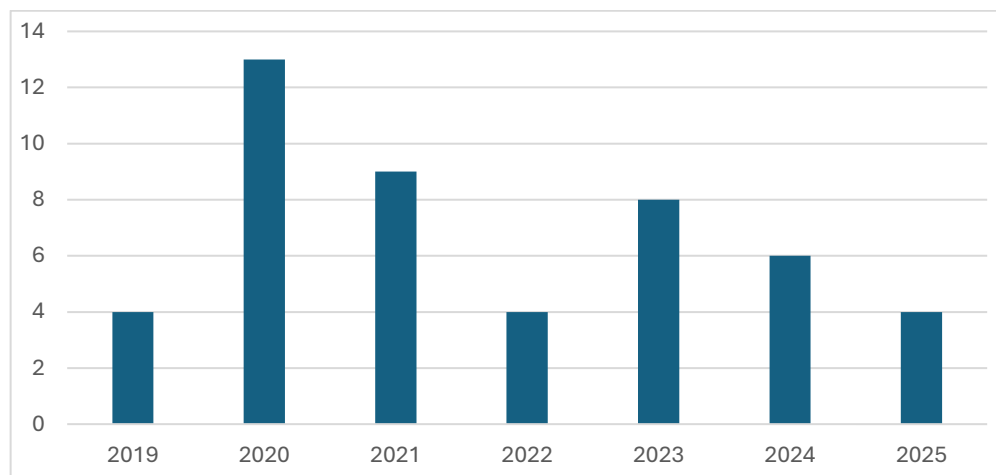


**Tabela 3 – Acórdãos Selecionados e Classificados**

<b>Classe e Número</b>	<b>Data de julgamento</b>	<b>Classe e Número</b>	<b>Data de julgamento</b>
Inq 4596 ED	25/06/2019	Rcl 34796 AgR	14/09/2021
Pet 8054	20/09/2019	Rcl 42993 AgR	23/11/2021
Inq 4446 AgR-terceiro	26/11/2019	HC 194637	21/02/2022
HC 158593 AgR	13/12/2019	Pet 7832 AgR	17/05/2022
Pet 8179	10/03/2020	HC 213247 AgR	08/08/2022
Pet 7997 AgR	28/04/2020	Rcl 55960 AgR	22/11/2022
Pet 8145	19/05/2020	Rcl 51895 AgR	22/05/2023
Pet 8134 AgR	26/05/2020	Rcl 52466 AgR	22/05/2023
RHC 169700 AgR	08/06/2020	Rcl 46733 AgR	29/05/2023
Inq 3994 QO	16/06/2020	RE 1369353 AgR	13/06/2023
HC 157621 AgR	18/08/2020	HC 206784 AgR	22/08/2023
Rcl 37751 AgR	15/09/2020	HC 226355 AgR	04/09/2023
Pet 8860 AgR	15/09/2020	Rcl 45677 AgR	02/10/2023
Rcl 41799 ED-AgR	03/10/2020	Rcl 53620 ED-AgR	24/10/2023
Rcl 42894 AgR	23/11/2020	HC 237411 AgR	04/03/2024
Inq 4693 AgR	23/11/2020	HC 229445 ED-AgR	11/03/2024
Pet 8462	15/12/2020	Rcl 46987 AgR	29/04/2024
RHC 188233 AgR	16/03/2021	Rcl 53360 AgR	29/04/2024
Rcl 43130 AgR	25/05/2021	ARE 1273481 AgR	24/06/2024
HC 201939 AgR	28/06/2021	Rcl 49739 AgR	01/07/2024
RHC 177243	29/06/2021	RHC 243453 AgR	17/02/2025
Rcl 32081	22/08/2021	HC 247752 TPI-AgR	12/03/2025
Rcl 36009	22/08/2021	ARE 1459601 AgR	14/04/2025
Inq 4444 AgR	31/08/2021	Rcl 71025 AgR	25/06/2025

Entre os 48 acórdãos selecionados e classificados, por ano, foram 4 em 2019, 13 em 2020, 9 em 2021, 4 em 2022, 8 em 2023, 6 em 2024 e 4 em 2025.

**Tabela 4 – Distribuição de Acórdãos Selecionados e Classificados por Ano**



É necessário discorrer sobre algumas limitações e dificuldades encontradas no percurso da busca, seleção e classificação.

Malgrado a regra no processo penal seja a publicidade dos atos processuais, há uma quantidade considerável de julgados com restrição de publicidade, sendo aferível apenas a ementa do acórdão, mas não o seu inteiro teor. A partir de uma análise tão somente da ementa publicada, entende-se que, provavelmente, seriam pertinentes ao escopo do trabalho 11 acórdãos que tratam de competência eleitoral.<sup>58</sup> Essa é uma quantidade relevante que não pode ser ignorada. Na medida do possível, tais acórdãos foram mencionados nos capítulos pertinentes, com a ressalva de serem apreciados de forma incompleta ou simplista devido à leitura exclusiva da ementa.<sup>59</sup> Por outro lado, pela leitura da ementa, outros acórdãos com restrição de publicidade puderam ser suprimidos sem prejuízo da pesquisa devido à impertinência temática.<sup>60</sup>

A segunda dificuldade encontrada diz respeito à precisão da informação quanto ao momento processual em que se encontrava a persecução penal quando da prolação do acórdão

<sup>58</sup> Acórdãos que, pela ementa, aparentemente são pertinentes ao escopo da pesquisa: Inq 4451 AgR, Rcl 36131 AgR, Pet 7979 AgR, Rcl 45169 AgR, Rcl 49981 AgR, Rcl 51827 AgR, Pet 9561, Pet 9308, HC 194191 AgR, HC 232595 AgR, ARE 1541822 AgR.

<sup>59</sup> Exemplificativamente, cite-se a Rcl 45169 AgR (j. 15/09/2021), assim ementada: “II. O exame da nulidade dos atos decisórios deverá ser realizado pelo juízo eleitoral competente, sob pena de supressão de instância”. Cuida-se do único julgado encontrado que se refere à apreciação da nulidade de atos processuais sob a ótica de supressão de instância, o qual será tratado no capítulo 3.

<sup>60</sup> Acórdãos que, pela ementa, aparentemente são impertinentes ao escopo da pesquisa: Pet 7149 AgR, HC 164493, Rcl 57303 AgR, Rcl 56520 AgR, HC 255916 AgR

do STF. Com frequência, em se tratando de HC, RHC ou Rcl, os acórdãos não mencionam o status da persecução penal na origem. Normalmente somente se faz referência à “investigação” ou à “ação penal”, mas sem especificar se há instrução, sentença, apelação etc. Assim, a pesquisa sempre presumiu “para menos”, quer dizer, se o acórdão não menciona o ato processual, presume-se que ele não ocorreu. Essa falta de informações dos acórdãos pode levar a um cenário de dados descolado da realidade da jurisprudência.

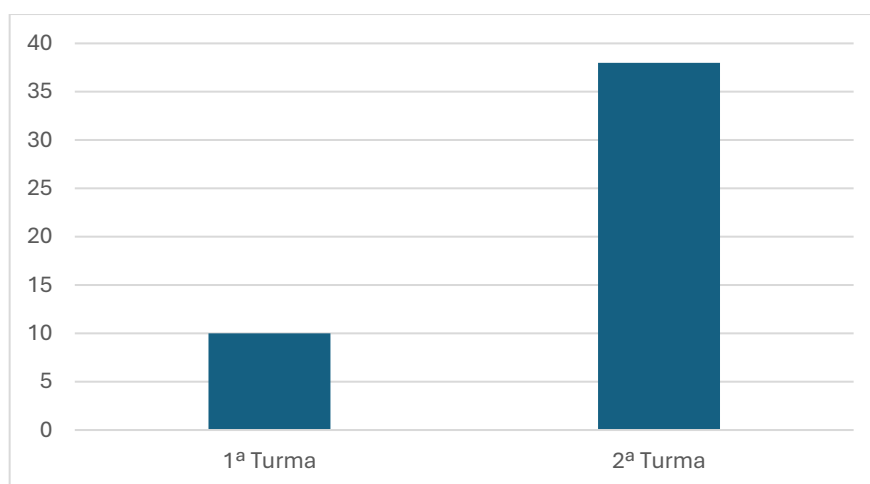
### 3. DADOS CLASSIFICADOS

Apresentam-se os principais dados elaborados com o uso da metodologia quantitativa. Ao total, a pesquisa classificou 48 acórdãos para sua formulação, compreendidos no período de 14 de março de 2019 a 31 de julho de 2024.

#### 3.1. Órgão julgador, relatoria e resultado de votação

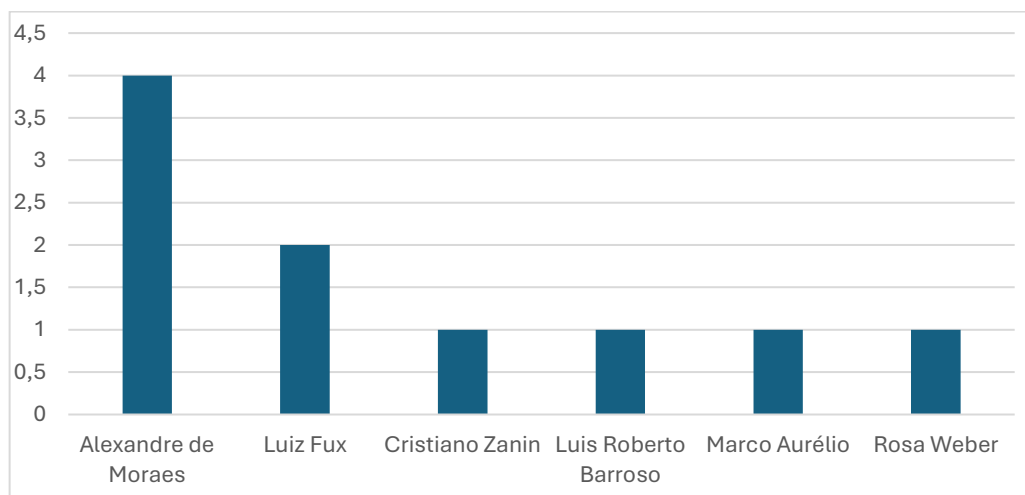
Entre os 48 casos, observa-se uma concentração de julgamentos na 2ª Turma. Foram 10 casos julgados pela 1ª Turma e 38 casos julgados pela 2ª Turma.

**Tabela 5 – Distribuição de Casos por Turma**



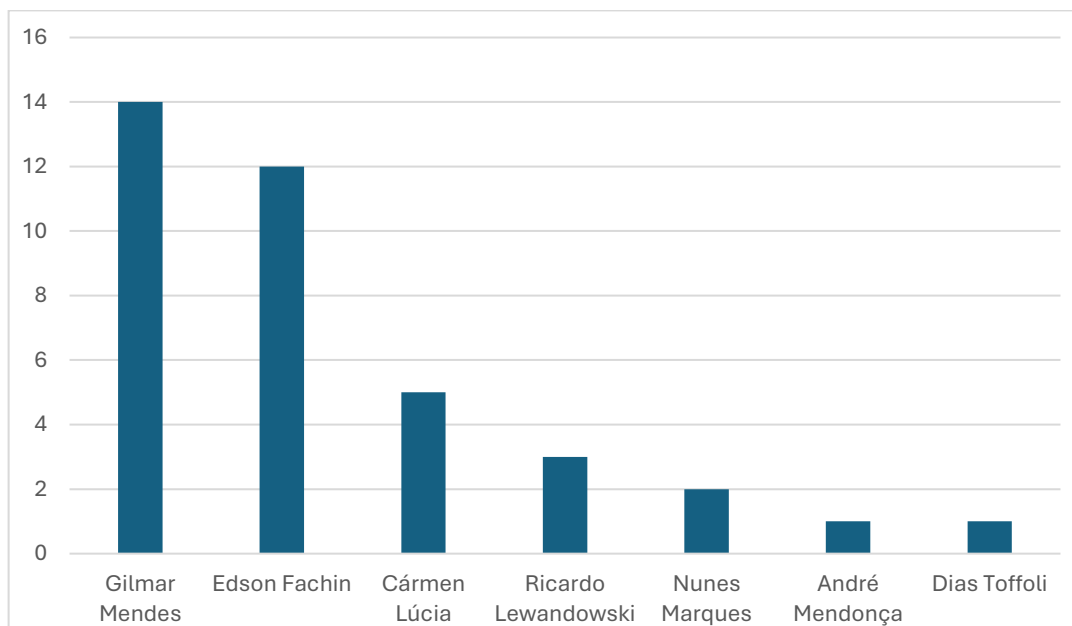
Na 1ª Turma, foram ministros relatores Alexandre de Moraes (4), Luiz Fux (2), Cristiano Zanin (1), Luís Roberto Barroso (1), Marco Aurélio (1) e Rosa Weber (1).

**Tabela 6 – Distribuição de Casos por Relator – 1ª Turma**



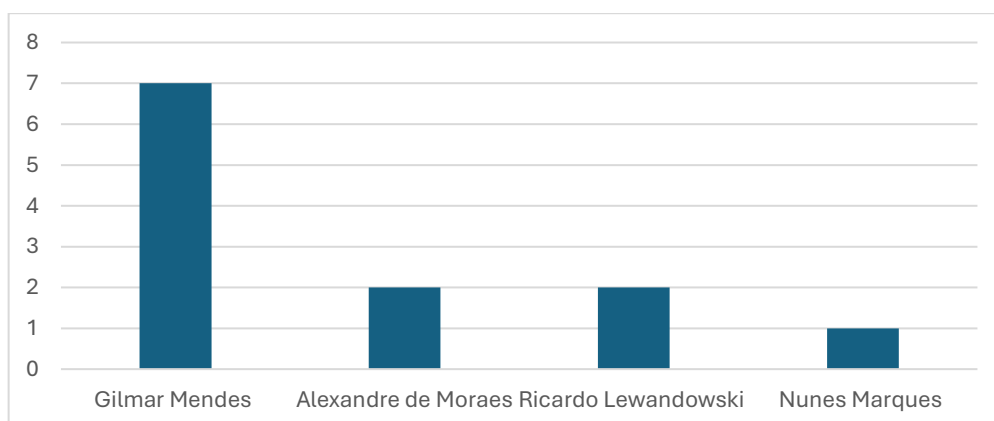
Já na 2ª Turma, foram ministros relatores Gilmar Mendes (14), Edson Fachin (12), Cármen Lúcia (5), Ricardo Lewandowski (3), Nunes Marques (2), André Mendonça (1) e Dias Toffoli (1). A concentração de relatoria nos ministros Gilmar Mendes e Edson Fachin, aparentemente, ocorre devido à prevenção para julgar ações e recursos dos braços carioca e curitibano da Operação Lava Jato, respectivamente.

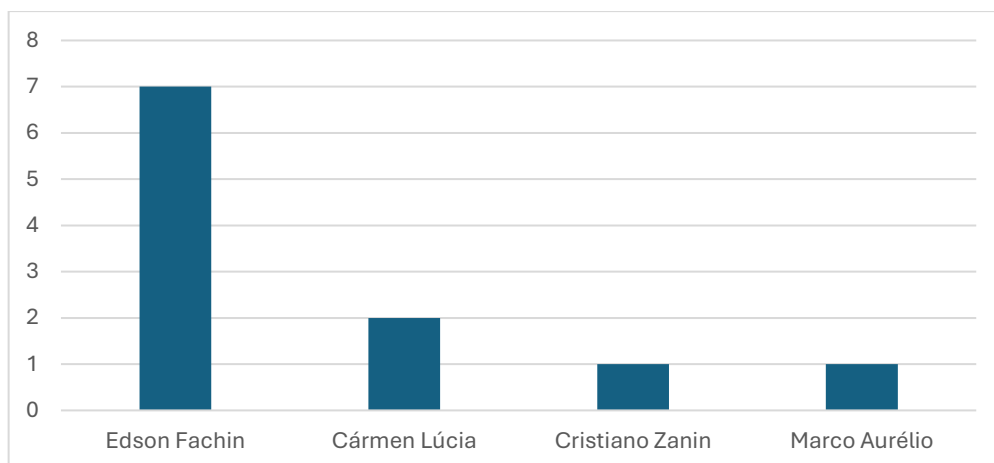
**Tabela 7 – Distribuição de Casos por Relator – 2ª Turma**



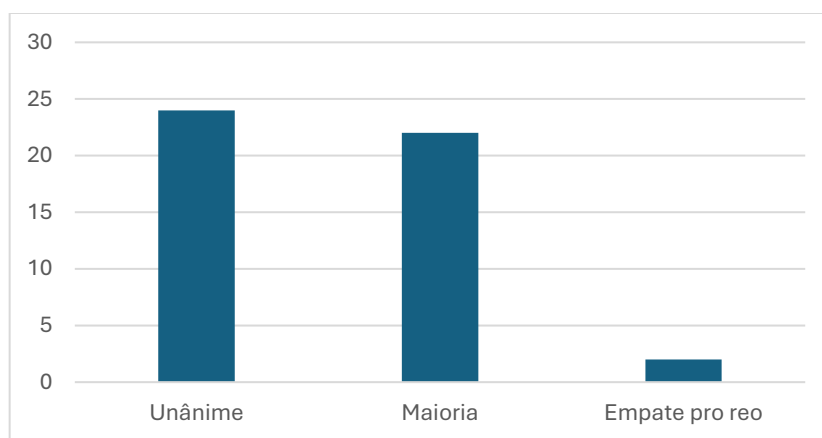
Em 75% dos casos, o ministro relator também foi o relator do acórdão. Em 25% dos casos de voto divergente vencedor, foram relatores para o acórdão os Ministros Gilmar Mendes (7), Alexandre de Moraes (2), Ricardo Lewandowski (2) e Nunes Marques (1). Ficaram vencidos, quando relatores, os Ministros Edson Fachin (7), Cármen Lúcia (2), Cristiano Zanin (1), Marco Aurélio (1) e Ricardo Lewandowski (1).

**Tabela 8 – Redator para o Acórdão em Caso de Divergência com o Relator**

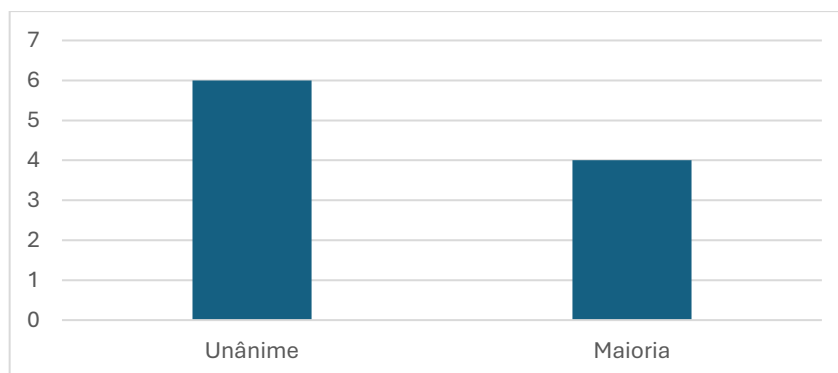
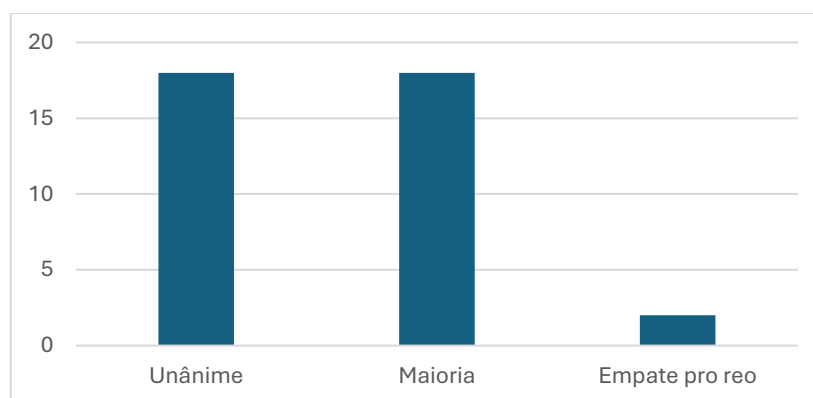


**Tabela 9 – Relatores Vencidos**

Quanto ao resultado de votação, 24 casos foram julgados à unanimidade, 22 casos foram julgados por maioria e 2 casos foram empates *pro reo*. Assim, tem-se que 50% dos casos foram julgados à unanimidade.

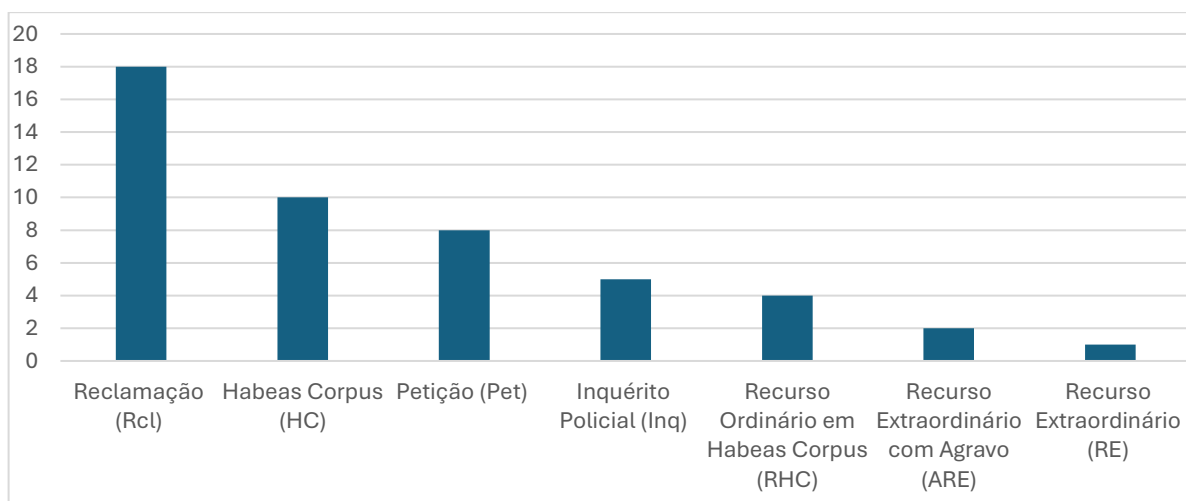
**Tabela 10 – Resultado de Votação**

Além da análise geral, é possível observar este dado para cada Turma. Assim, entre os 10 casos julgados pela 1ª Turma, 60% foram julgados à unanimidade. Entre os 38 casos julgados pela 2ª Turma, 47% foram julgados à unanimidade.

**Tabela 11 – Resultado de Votação na 1ª Turma****Tabela 12 – Resultado de Votação na 2ª Turma**

### 3.2. Classes processuais

A competência do STF foi exercida via Reclamação - Rcl (18), Habeas Corpus - HC (10), Petição - Pet (8), Inquérito Policial - Inq (5), Recurso Ordinário em Habeas Corpus - RHC (4), Recurso Extraordinário com Agravo - ARE (2) e Recurso Extraordinário - RE (1).

**Tabela 13 – Classes Processuais**

As classes Inq e Pet (13) cuidam de investigações e de acordos e termos de colaboração premiada processados originariamente no STF em razão de investigados detentores de foro por prerrogativa de função (art. 102, I, “b” e “c”, CF). Os acórdãos que foram selecionados nessas classes são relativos a processos de competência originária do STF em que houve perda superveniente da causa atrativa do foro especial.

A discussão, nesses casos, era na definição de qual seria a autoridade competente, usualmente em 1º grau de jurisdição, para prosseguimento da investigação após a cessação superveniente da causa atrativa do foro especial. Isso ocorria em razão do entendimento pretérito sobre o foro por prerrogativa de função, segundo o qual a perda da função pública antes do despacho para apresentação de alegações finais em ação penal importaria no deslocamento da competência, ainda que o crime fosse cometido durante e em razão do cargo, vide julgamento da Questão de Ordem na AP 937 (j. 03/05/2018). Por outro lado, o novo entendimento sobre foro firmado no HC 232.627 (j. 11/03/2024) tende a suprimir a ocorrência desses casos, já que agora a prerrogativa de foro subsiste mesmo após o afastamento do cargo, ainda que o inquérito ou a ação penal sejam iniciados depois de cessado seu exercício.

As poucas ocorrências das classes RE e ARE (3) apontam para o entendimento de que o recurso extraordinário não é a via adequada para discutir a ocorrência concreta de crime eleitoral, ou não, matéria preponderantemente fática. Além disso, essa classe se torna pouco atrativa, em termos de litigância estratégica, na medida em que pressupõe o exaurimento da cognição das instâncias ordinárias, ao passo em que a jurisprudência admite a impugnação da competência por outras vias que não possuem tal exigência, como o HC e a Rcl. Por outro lado, também pensando em litigância estratégica, o reconhecimento da competência eleitoral em sede de ARE e RE tende a acontecer muito após a ocorrência do fato criminoso, em razão da morosidade provocada pela interposição de sucessivos recursos, o que pode levar à prescrição da pretensão acusatória e tornar-se um recurso mais atrativo à Defesa.

As classes HC e RHC (14) constituem a segunda principal via de impugnação da competência eleitoral. Apesar de sua centralidade como remédio constitucional típico do processo penal, o *habeas corpus* não é a principal via para provocação da competência do STF nesta temática.

Ao invés disso, a Rcl (18) constitui a principal via para provocação do STF para decidir sobre a competência da Justiça Eleitoral para julgar crimes eleitorais e crimes comuns conexos. Esse dado causa alguma estranheza, considerando a superação do *habeas corpus*. Em geral, as reclamações foram aviadas com base em alegado descumprimento à decisão exarada no 4º

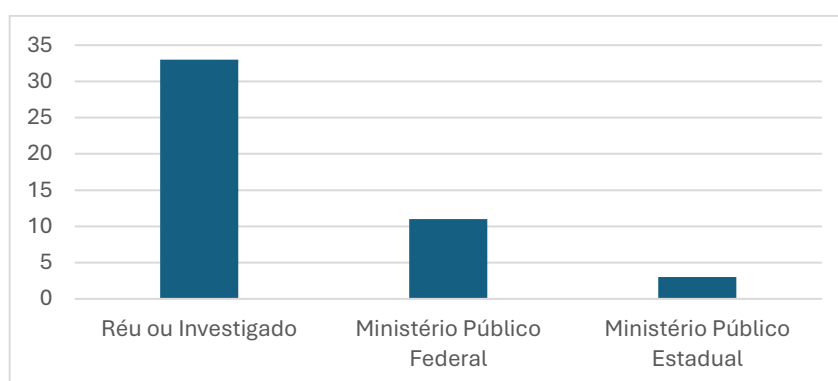


AgRg no Inq 4.435. Ante a relevância do tema, optou-se por seu tratamento pormenorizado no capítulo 4.

### 3.3. Parte que leva a julgamento colegiado

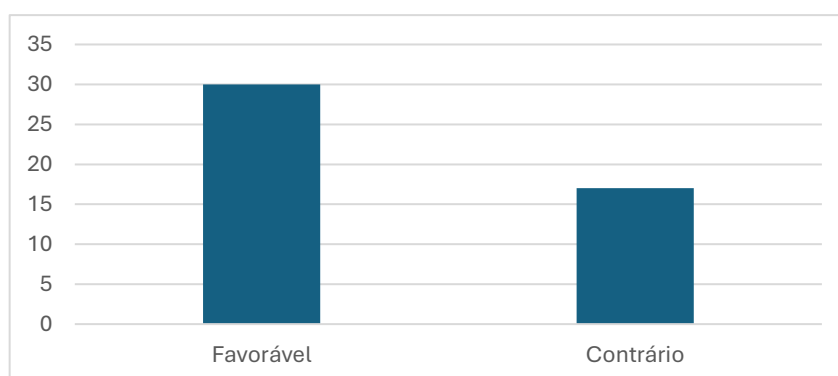
A provocação para julgamento colegiado parte do réu ou investigado (33), do MPF (11) e do MP Estadual (3).<sup>61</sup> Há uma ocorrência de Questão de Ordem em Inquérito Policial suscitada por um dos ministros e, portanto, não há de se falar em parte que leva julgamento.

**Tabela 14 – Parte que Leva a Julgamento Colegiado**



Nesses casos, as partes pediram o reconhecimento (30) ou o afastamento (17) da competência da Justiça Eleitoral para processar todos os crimes, eleitorais e comuns, conexos. Com relação ao que fora decidido no 4º AgRg no Inq 4.435, em nenhum desses casos o Ministério Público pediu a cisão da investigação ou da ação penal em que houvesse conexão entre crimes eleitorais e federais.

**Tabela 15 - Pedido da Parte Favorável ou Contrário à Competência Eleitoral**



<sup>61</sup> Rememora-se a advertência feita no capítulo 2 no sentido de que a pesquisa registrou a parte que levou o julgamento ao órgão colegiado, seja na forma de agravo regimental contra decisão monocrática seja em julgamento direto pelo colegiado.

Vale comparar os dois dados expostos acima, visto que há um alinhamento entre Defesa-favorável e MP-desfavorável ao reconhecimento da competência da Justiça Eleitoral.

Entre os 30 casos em que o réu ou investigado provocou a jurisdição do órgão colegiado do STF, por 27 vezes pretendia o reconhecimento da competência da Justiça Eleitoral.<sup>62</sup> Entre os 14 casos levados a julgamento pelo MPF e pelo MP Estadual, todos pretendiam afastar a competência da Justiça Eleitoral.

Há algumas hipóteses possíveis para explicar esse alinhamento.

Em primeiro lugar, a comparação reflete o conflito que fora exposto na introdução deste trabalho e nos votos dos Ministros Roberto Barroso e Cármen Lúcia no julgamento do 4º AgRg no Inq 4.435. Com razão, há dúvidas sobre a capacidade da Justiça Eleitoral de efetivamente processar e julgar casos penais de maior complexidade, sobretudo quando envolvem múltiplos réus, em razão de suas peculiaridades em comparação com os outros ramos do Poder Judiciário. Na síntese do Min. Roberto Barroso, “*as estatísticas de condenação criminal pela Justiça Eleitoral são pífiás*”.

Essa não é uma percepção subjetiva apenas dos ministros citados, mas um fator que efetivamente se mostra presente na atuação das partes processuais. Com razão, as decisões estrategicamente tomadas no curso processo mostram-se orientadas à maior probabilidade de êxito naquilo que se busca, seja a condenação ou a absolvição.<sup>63</sup> Assim, considerando que a Justiça Eleitoral parece um ambiente mais propício à morosidade processual e, por consequência, da prescrição da pretensão punitiva, é bastante compreensível que as Defesas busquem remeter seus processos para lá. No mesmo sentido, é normal que o Ministério Público tente evitar a remessa do processo para a jurisdição onde vislumbre a menor probabilidade de êxito, notadamente quanto à possibilidade de prescrição. Esse cenário se acentua ainda mais com a especialidade dos crimes federais, que são comumente estranhos à formação dos juízes de direito que acumulam a função de juiz eleitoral.

Em sentido contrário, no julgamento do 4º AgRg no Inq 4.435, os Ministros Alexandre de Moraes e Gilmar Mendes defenderam a capacidade da Justiça Eleitoral de processar e julgar crimes eleitorais e crimes comuns conexos, reforçando que a Justiça Eleitoral seria capaz de

---

<sup>62</sup> Os 3 casos “desviantes” são HCs e RHC interpostos contra acórdão do Tribunal Superior Eleitoral que manteve a competência da Justiça Eleitoral: HC 158593 AgR (j. 13/12/2019), HC 157621 AgR (j. 18/08/2020) e RHC 169700 AgR (j. 08/06/2020).

<sup>63</sup> Em contraponto a essa afirmativa, o voto do Min. Celso de Mello bem ponderou em seu voto no 4º AgRg no Inq 4.435 que a atuação dos agentes públicos num Estado de Direito deve-se dar pela interpretação da Constituição e das leis, e “*não na busca pragmática de resultados, independentemente da adequação dos meios à disciplina imposta pela ordem jurídica*”. Assim, é criticável a postura das partes que se desprendem da ordem jurídica em favor da busca, a qualquer custo, do resultado almejado.

processá-los todos adequadamente tal qual respondera às demandas a ela apresentadas ao longo da história. Esse entendimento, contudo, não parece guardar correspondência com a realidade posteriormente observada na jurisprudência.

Em segundo lugar, é razoável pensar que o Promotor de Justiça ou Procurador da República que officie no caso tenda a defender sua própria atribuição, ao menos por duas razões.

Quando confrontado com a possível incompetência do Juízo perante o qual officia, espera-se que o membro do *Parquet* defenda a competência quando já tiver praticado atos processuais anteriormente. Afinal, se ele já atuou, pressupõe-se que analisou, ainda que implicitamente, sua própria atribuição e concluiu positivamente. Do contrário, caso estivesse atuando em processo que assumidamente não é de sua atribuição, estaria incorrendo em abuso da função que ocupa. É evidente que o membro do Ministério Público pode, diante das razões apresentadas pela Defesa, rever seu entendimento e reconhecer a incompetência do Juízo. Contudo, ao fazê-lo, acaba por admitir, ainda que parcialmente, ter atuado sem a devida atribuição.

Além disso, enquanto a alteração de competência é, em grande medida, indiferente ao trabalho do advogado, uma vez que não se trata de fato que altere seu mandato para representação do réu, o membro do *Parquet* efetivamente perde seu poder para atuar no caso quando ocorre o deslocamento da competência, uma vez que suas atribuições são restritas a determinado Juízo natural. Portanto, é natural que o membro do MP em atuação tenda a defender a competência da Justiça perante a qual officia, de forma a preservar sua atribuição para atuar no caso.

Por certo o bom desempenho da persecução penal perpassa por um amplo conhecimento dos fatos em investigação ou julgamento pelo acusador em atuação. Dessa forma, é preferível que o promotor natural seja aquele que acompanhe desde o início da investigação até a sentença.

A esse respeito, a alternância de magistrados em atuação na Justiça Eleitoral foi levantada pela Min. Cármen Lúcia, no julgamento do 4º AgRg no Inq 4.435, como um dos fatores que prejudicariam o bom andamento do julgamento de processos criminais, dado que “quando o juiz eleitoral começasse a se inteirar dos volumosos processos, seria tempo de se afastar da sua função eleitoral, dando lugar a um novo magistrado que teria que tomar conhecimento de tudo desde o início”.

A Ministra se refere ao fato de que os juízes eleitorais são juízes de direito que exercem, por delegação, a função eleitoral, acumulando o exercício das duas funções.<sup>64</sup> Em regra, os

---

<sup>64</sup> ZILIO, Rodrigo López. *Manual de Direito Eleitoral – Volume Único*. 11ª ed., São Paulo: Editora JusPodivm, 2025, pp. 60-62.

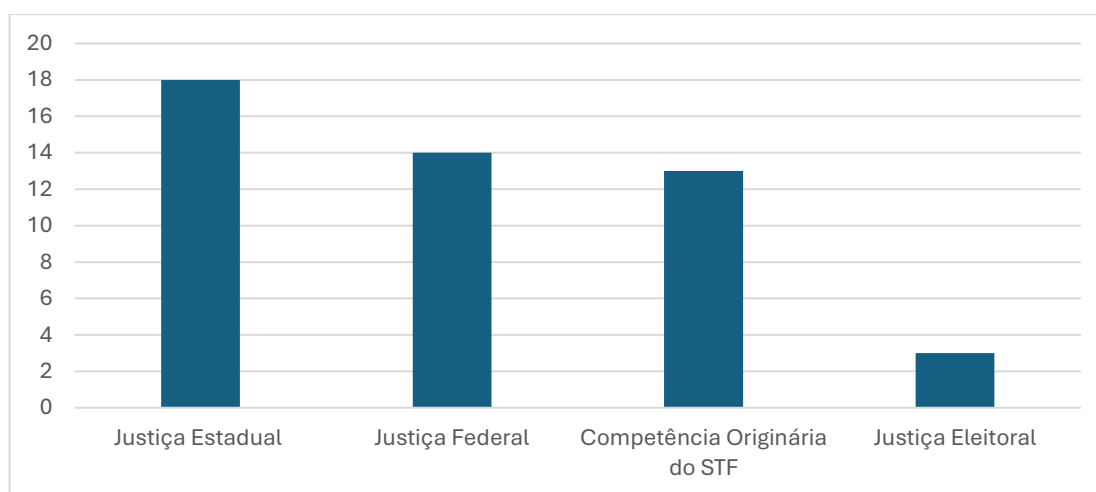
juízes de direito permanecerão na função eleitoral pelo período de dois anos,<sup>65</sup> de forma que processos com duração mais longa dificilmente terão todos os atos processuais praticados pelo mesmo magistrado.

Tal ponderação vale também para os promotores eleitorais, que são promotores de justiça acumulando função na Justiça Eleitoral.<sup>66</sup> A permanência pelo período de dois anos é determinada pelo art. 1º, inciso IV, da Resolução nº 30/2008 do CNMP. Dessa forma, também é pouco provável que um mesmo membro do órgão acusador consiga acompanhar um caso penal de maior complexidade da investigação até a sentença.

### 3.4. Status do processo antes do julgamento

Antes do julgamento pelo STF, os processos encontravam-se na Justiça Estadual (18), na Justiça Federal (14), na competência originária do STF - classes Pet e Inq (13) e na Justiça Eleitoral (3).<sup>67</sup>

**Tabela 16 - Competência Antecedente ao Julgamento pelo STF**



Antes da decisão do STF, a persecução penal encontrava-se em Investigação (13), Investigação - com denúncia por ser recebida (5), Ação penal - antes da sentença (20), Ação

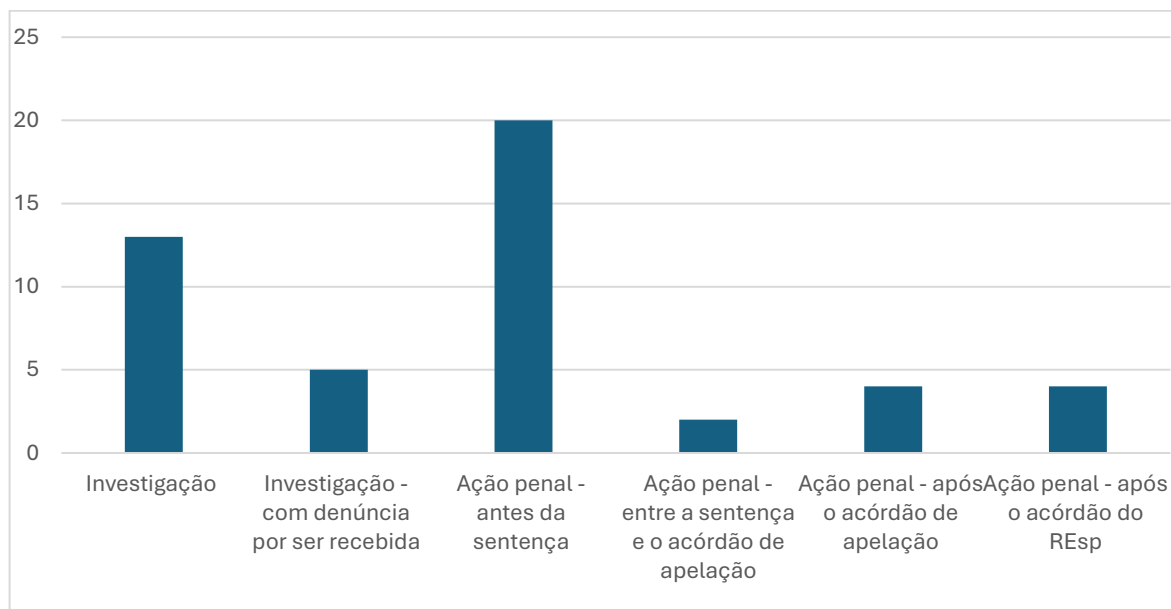
<sup>65</sup> A matéria é regulamentada pela Resolução nº 21.009/2002 do TSE. O art. 1º determina que a jurisdição eleitoral será exercida pelo Juiz de Direito pelo período de dois anos. Em complemento, o art. 7º determina que, havendo mais de uma vara na comarca e estando a titularidade da zona ocupada há mais de dois anos pelo mesmo juiz, o Tribunal Regional Eleitoral providenciará a designação e posse do novo titular. Este arranjo leva a uma rotatividade bienal dos magistrados na Justiça Eleitoral.

<sup>66</sup> A Lei Complementar do Ministério Público da União dispõe, no art. 79, que Promotor Eleitoral é um membro do Ministério Público local que oficia junto ao Juízo incumbido do serviço eleitoral de cada Zona. Em adição, a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público estabelece, no art. 32, inciso II, que compete aos Promotores de Justiça officiar perante a Justiça Eleitoral de primeira instância, com as atribuições do Ministério Público Eleitoral previstas na Lei Orgânica do Ministério Público da União que forem pertinentes.

<sup>67</sup> Como mencionado no rodapé anterior, os 3 casos de competência eleitoral anterior ao julgamento são HC 158593 AgR (j. 13/12/2019), HC 157621 AgR (j. 18/08/2020) e RHC 169700 AgR (j. 08/06/2020).

penal - entre a sentença e o acórdão de apelação (2), Ação penal - após o acórdão de apelação (4) e Ação penal - após o acórdão do REsp (4).

**Tabela 17 – Etapa da Persecução Penal na Data de Julgamento pelo STF**



Esse dado se torna mais preciso quando excluídos os 13 casos de processos de competência originária do STF (classes processuais Pet e Inq), ou seja, considerando apenas investigações e processos em curso em outros graus de jurisdição. Assim, tem-se Investigação (2), Investigação - com denúncia por ser recebida (4), Ação penal - antes da sentença (19), Ação penal - após a sentença, antes do acórdão de apelação (2), Ação penal - após o acórdão de apelação (4) e Ação penal - após o acórdão do REsp (4).

Assim, observa-se que a jurisdição do STF foi provocada, com frequência, antes mesmo da prolação de sentença na ação penal, o que ocorreu em 25 dos 35 casos. Na maioria deles, as impugnações à competência ocorreram durante a fase instrutória, isto é, entre o recebimento da denúncia e a sentença (19). As impugnações à competência no curso da investigação foram bem menos frequentes, ocorrendo em apenas 6 casos.<sup>68</sup>

A esse respeito, relembre-se que a impugnação à competência na fase investigativa fora parte essencial da discussão travada no julgamento do 4º AgRg no Inq 4.435, uma vez que o caso concreto, naquele processo, era um inquérito policial de competência originária do STF. Assim, a discussão se situava na possibilidade de o Poder Judiciário atribuir qualificação

<sup>68</sup> São eles: RHC 169700 AgR (j. 08/06/2020), Rcl 36009 (j. 22/08/2021), Rcl 55960 AgR (j. 22/11/2022), HC 226355 AgR (j. 04/09/2023), HC 206784 AgR (j. 22/08/2023) e Rcl 71025 AgR (j. 25/06/2025).

jurídica aos fatos diversa do órgão acusador ainda na fase investigatória. A questão se enquadra nos limites do sistema acusatório, isto é, se o juiz pode discordar da capitulação jurídica dada pelo acusador na fase investigativa, quando o objeto da *persecutio criminis* ainda não esteja plenamente delimitado, o que só ocorre com o oferecimento da denúncia.

Nesse sentido, os Ministros Edson Fachin, Rosa Weber e Luiz Fux se posicionaram de forma contrária a essa possibilidade.

O Min. Edson Fachin afirmou que “*não há espaço algum para qualquer juízo de valor antecipado sobre a capitulação e natureza jurídica dos fatos investigados*”, sob pena de violação à autonomia do Ministério Público para conduzir a investigação. De forma semelhante, a Min. Rosa Weber sustentou a inviabilidade de o Poder Judiciário se antecipar ao órgão acusador na capitulação jurídica e, em última análise, se antecipar à própria formação da *opinio delicti*.

Adotando outros fundamentos, mas convergindo quanto ao resultado, o Min. Luiz Fux afirmou que a competência somente poderia ser adequadamente fixada com o oferecimento da denúncia, a qual delimita o objeto da ação penal. Assim, antes disso, somente haveria de se falar em atribuição para acompanhamento da investigação.

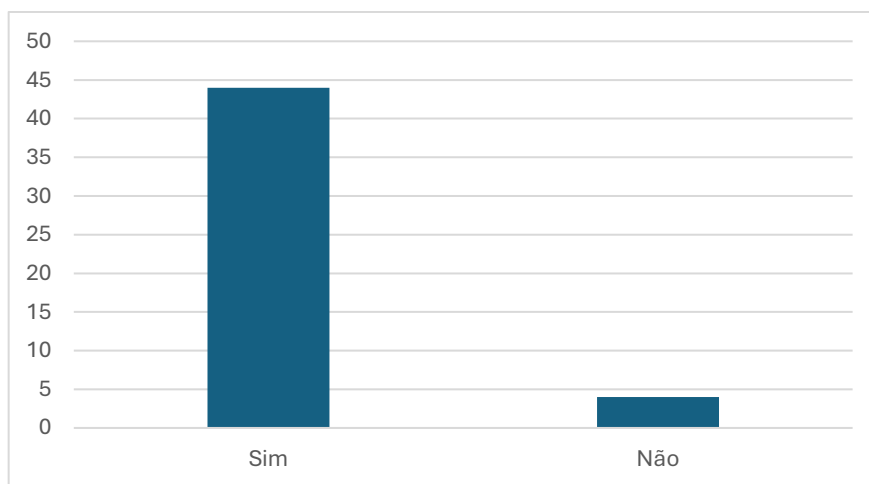
Ao final, a possibilidade de o Poder Judiciário discordar da capitulação jurídica realizada pelo Ministério Público na fase investigativa, ainda que de forma implícita, foi reconhecida no julgamento do 4º AgRg no Inq 4.435. Malgrado a corrente de votos vencedora não trate do tema sob a ótica do sistema acusatório ou da *ratio* processualista civil clássica do Min. Luiz Fux, o resultado do julgamento confirma essa possibilidade.

A questão ainda é bastante controvertida na jurisprudência, valendo trazer à baila dois julgados recentes da 2ª Turma – HC 206784 AgR (j. 22/08/2023) e a Rcl 71025 AgR (j. 25/06/2025) – que possuem *ratio decidendi* diametralmente oposta. No primeiro deles, a 2ª Turma reforçou que “*o controle e a supervisão da investigação criminal são atividades típicas do Juiz, a quem compete impedir a ocorrência de ilegalidade, abusos e manipulações na persecução penal*” e, nesse esteio, discordou do órgão acusador e determinou o encaminhamento da investigação à Justiça Eleitoral. Já no segundo, a 2ª Turma entendeu que a requalificação dos fatos “*em momento prematuro da persecução penal, e pela via limitada da reclamação, importaria violação ao sistema acusatório*”. Como se vê, não há um consenso sobre os limites da atuação judicial na qualificação dos fatos submetidos a investigação, tema essencialmente afeto aos limites do sistema acusatório.

### 3.5. Menção ao 4º AgRg no Inq 4.435

Entre os 48 acórdãos selecionados, 44 fazem referência expressa ao 4º AgRg no Inq 4.435.<sup>69</sup> Dessa forma, confirma-se sua relevância como julgado de referência na matéria, tendo em vista que foi citado por 91% dos acórdãos posteriores que tratam do mesmo tema.

**Tabela 18 – Menção Expressa ao 4º AgRg no Inq 4.435**

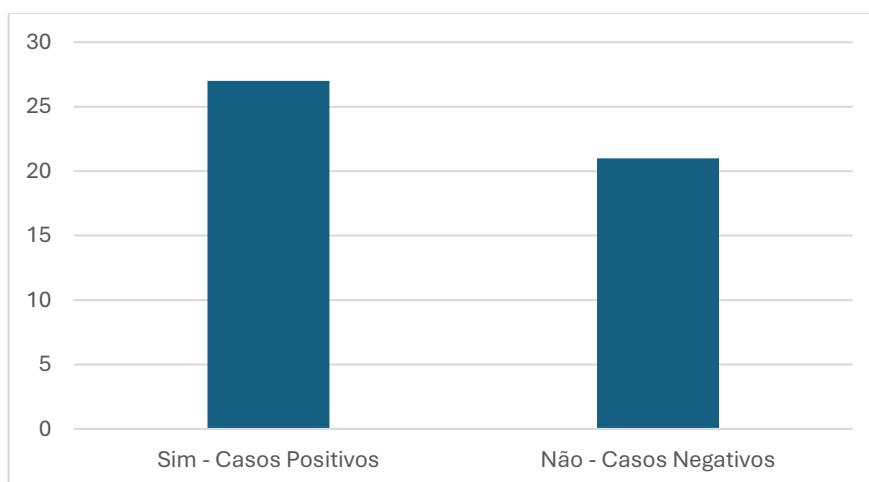


Apesar da ausência de menção expressa, os 4 acórdãos remanescentes estão de acordo com a orientação jurisprudencial firmada, no sentido de que não determinam a cisão da persecução penal relativa a crimes eleitorais e crimes comuns conexos.

### 3.6. Reconhecimento da competência eleitoral

Entre os 48 casos, por 27 vezes foi reconhecida a competência da Justiça (casos positivos) e por 21 vezes não (casos negativos).

**Tabela 19 – Reconhecimento da Competência Eleitoral**

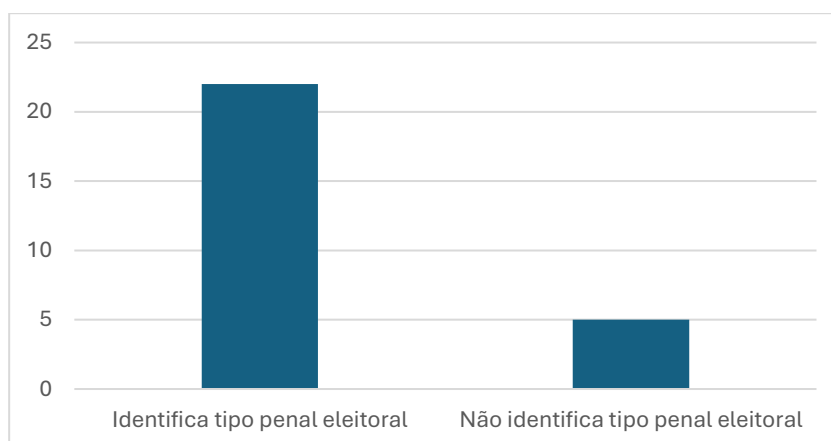


<sup>69</sup> Relembre-se que a pesquisa foi realizada com base nos descritores “competência / justiça / eleitoral / crime” e utilizado o termo “Inq 4.435” como validação.

### 3.6.1. Casos positivos de conexão

Entre os 27 acórdãos que reconhecem a competência da Justiça Eleitoral para julgar crimes eleitorais e conexos, 5 não identificam qual seria o tipo penal eleitoral subsumível, em tese, à conduta em apuração ou processamento.<sup>70</sup>

**Tabela 20 – Identificação de Tipo Penal Eleitoral**



Esse é um dado que merece maior reflexão. Afinal, o ônus argumentativo mínimo de reconhecer a competência da Justiça Eleitoral para processar e julgar um crime eleitoral é identificar qual seria esse crime eleitoral. Trata-se do juízo básico de subsunção do fato à norma. Ao revés, tais julgados utilizam-se de expressões vagas para narrar que determinados atos ou fatos (usualmente pagamentos espúrios) teriam aptidão para configurar crime eleitoral, mas sem indicar qual seria o crime. Exemplificativamente, veja-se trecho da ementa da Pet 8134 AgR (j. 26/05/2020):

II- As acusações feitas pela Procuradoria-Geral da República, de forma expressa, fazem referência à existência de doações eleitorais oficiais, devidamente declaradas e contabilizadas, possuindo, portanto, inequívoca conotação eleitoral, umbilicalmente atreladas à atuação político-partidária dos denunciados, traduzindo infrações penais eleitorais a atrair, ainda que em conexão com outros delitos comuns, a competência da Justiça Eleitoral para conhecer e processar a ação penal.

O acórdão se refere a pagamentos, na forma de doações eleitorais oficiais, que possuiriam “*inequívoca conotação eleitoral, umbilicalmente atreladas à atuação político-partidária dos denunciados*”, a concluir pela ocorrência de “*infrações penais eleitorais*”. Não explica, contudo, quais seriam essas infrações penais eleitorais.

<sup>70</sup> Pet 8134 AgR (j. 26/05/2020), Rcl 37751 AgR (j. 15/09/2020), RHC 188233 AgR (j. 16/03/2021), Rcl 43130 AgR (j. 25/05/2021) e Rcl 52466 AgR (22/05/2023).



Nesse contexto, não basta dizer que há “*conotação eleitoral*” ou termo semelhante para configuração da competência eleitoral. A competência da Justiça Eleitoral é para julgar **crimes eleitorais** e crimes comuns conexos (art. 35, inciso II, Código Eleitoral), e não para julgar fatos que se assemelhem ou aparentam ser crimes eleitorais a partir de “*conotação eleitoral*”. É preciso, ainda que em juízo superficial sobre os fatos em julgamento, que haja a indicação de um crime eleitoral em específico, com aptidão para qualificar a competência eleitoral.

Na fase investigativa, a identificação de crime eleitoral em específico é mais difícil em razão da falta de delimitação definitiva do objeto da persecução penal. É certo que a portaria de instauração do inquérito policial deve conter uma descrição mínima da infração penal em apuração e de sua possível autoria (art. 4º, CPP) que, por sua vez, serve como a tipificação primeva do caso. No entanto, essa capitulação jurídica é precária, sobretudo ante a ausência de informações sobre os fatos em investigação. Caso certa houvesse, a etapa investigativa seria dispensável. No mais, a autoridade policial normalmente trabalha com diversas hipóteses investigativas para reconstituir os fatos em apuração, descartando-as conforme o recolhimento de elementos de prova, em busca da formulação de uma hipótese única.

Assim, a decisão que pretenda reconhecer a competência da Justiça Eleitoral para fiscalizar determinada investigação criminal deve estar devidamente fundamentada em relação às especificidades da etapa preliminar, as quais erigem um ônus argumentativo reforçado em face da ausência de objeto bem delimitado. Isso pode ocorrer a partir da identificação de um crime eleitoral específico indicado na capitulação inicial da portaria do inquérito policial. Alternativamente, a decisão pode apontar qual seria o crime eleitoral em apuração, entre as linhas investigativas plausíveis e minimamente amparadas pelos elementos de prova.

No curso da ação penal, por outro lado, a situação é de resolução mais simples. Com o oferecimento da denúncia, a ação penal passa a ter objeto bem delimitado, tais sejam os fatos narrados na denúncia, como um desdobramento imediato do princípio da correlação entre acusação e sentença.<sup>71</sup> Os fatos descritos na denúncia passam a constituir o objeto do processo penal a partir do momento em que a imputação é formalizada,<sup>72</sup> na medida em que somente

---

<sup>71</sup> Na doutrina, o princípio da correlação (ou adstrição ou congruência) entre acusação e sentença é definido por Gustavo Badaró como a “*regra de correlação entre o fato imputado e o fato constante na sentença implica que o objeto do processo permaneça inalterado, durante todo o desenvolver do iter procedimental*” (BADARÓ, Gustavo Henrique. *Correlação entre Acusação e Sentença*. 5ª ed., São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023, p. 107). Na jurisprudência, princípio é sintetizada no brocardo “*o réu se defende dos fatos, e não da capitulação jurídica a eles atribuídas*”. Nesse sentido, STF. HC 90686, 1ª Turma, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 24/04/2007; e STF. HC 199135 AgR, 2ª Turma, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 03/05/2021.

<sup>72</sup> Imputar significa atribuir um fato penalmente relevante a alguém. A imputação penal, por sua vez, é o meio pelo qual o Estado-acusação deduz a pretensão processual em Juízo e delimita os fatos sob os quais recairá o exercício do contraditório e da ampla defesa, posicionando-se no centro do processo penal. BADARÓ, Gustavo Henrique. *Op. Cit.*, pp. 81-87.

será possível alterá-los mediante aditamento da denúncia ou pelo oferecimento de nova peça acusatória.

Dessa forma, é permitido ao órgão julgador, desde que não modifique a descrição dos fatos contida na denúncia, dar-lhes nova qualificação jurídica, ao que se chama de *emendatio libelli* (art. 383, *caput*, CPP). A correlação diz respeito à identidade entre os fatos narrados na inicial e dispostos na sentença, e não à matéria de direito quanto à sua tipificação penal (subsunção do fato à norma).<sup>73</sup> Esta poderá ser alterada pelo Poder Judiciário, independentemente da concordância do órgão acusador.

Gustavo Badaró bem explana a diferença do conceito de fato para o direito processual penal e para o direito penal. Enquanto o fato processual penal é um acontecimento histórico concreto, naturalístico, com data e local de ocorrência, o fato na concepção do direito penal é uma entidade extraída um tipo penal, uma situação hipotética observada sob o ponto de vista da ocorrência das elementares do tipo penal.<sup>74</sup> A partir dessa distinção, é perceptível que os fatos do processo penal não poderão ser alterados normalmente no curso do processo, enquanto a definição destes fatos para o direito penal, sim.

Nesses termos, é plenamente possível que o STF, assim como qualquer outro órgão julgante, verifique se a narrativa fática contida em determinada denúncia se amolda a algum tipo penal eleitoral e, por consequência, determine a remessa do processo à Justiça Eleitoral. Essa operação lógica se baseia na cristalização dos fatos do processo e na possibilidade de atribuição de nova capitulação jurídica, em especial quando ela importar no deslocamento da competência.

No mais, é preciso destacar outra importante consequência do princípio da correlação. Todos os fatos imputados deverão ser apreciados na sentença. A sentença não pode julgar com base em fatos que não estejam narrados na inicial, mas também não pode deixar de decidir sobre fatos que foram formalmente imputados. Nem *ultra petita* nem *citra petita*.<sup>75</sup> Dessa forma, existe uma certa inevitabilidade quanto ao reconhecimento da competência com base nos fatos narrados na denúncia, já que todos os fatos deverão ser apreciados quando do sentenciamento. Assim, é possível ao STF, como qualquer outro órgão julgante, reconhecer a competência da

---

<sup>73</sup> BADARÓ, Gustavo Henrique. *Op. Cit.*, pp. 112-113.

<sup>74</sup> BADARÓ, Gustavo Henrique. *Op. Cit.*, pp. 109-110.

<sup>75</sup> Em referência à obra de Barbosa Moreira, Gustavo Badaró menciona que o princípio da correlação é frequentemente observado apenas sob o aspecto de evitar o julgamento *ultra petita*, ao passo em que o princípio possui relevância também no outro extremo, quanto à necessidade de apreciação de todo o pedido. BADARÓ, Gustavo Henrique. *Op. Cit.*, p. 133.

Justiça Eleitoral antes da prolação da sentença, desde que o faça com base na narrativa apresentada na denúncia.

Em suma, o ônus argumentativo mínimo da decisão que pretenda o reconhecimento da competência da Justiça Eleitoral para julgar crimes eleitorais e conexos é identificar a subsunção dos fatos em investigação ou narrados na denúncia a um tipo penal eleitoral. É insuficiente a utilização apenas de termos genéricos como “*conotação eleitoral*” que, ao fim e ao cabo, nada dizem sobre a ocorrência de crime eleitoral. Esse ônus se torna mais ou menos reforçado a depender da fase da persecução penal, tornando-se mais baixo conforme o objeto da persecução se torna mais bem delimitado. Essa é a regra geral para processos penais com base nos princípios regentes do campo.

Há, contudo, uma situação anômala que se observa na jurisprudência do STF relativa à conexão entre crimes eleitorais e crimes comuns, a qual escapa aos parâmetros gerais supracitados. Alguns julgados relatam que o Ministério Público, em casos de reconhecimento da competência da Justiça Eleitoral no curso da investigação, promoveria o arquivamento parcial sumário, apenas em relação ao crime eleitoral, de forma a evitar a competência da justiça especializada. O arquivamento seria sumário porque o MP, logo após receber a investigação, não realizaria nenhuma diligência para apuração do crime eleitoral, arquivando-o imediatamente. Dessa maneira, **o tipo penal eleitoral não poderia ser identificado na investigação e muito menos em eventual denúncia, pois já arquivado**. Essa é um cenário que, ante a sua peculiaridade, deve ser tratado pormenorizadamente.

Esse proceder revelaria um possível estratagema processual indevido que, em detrimento da persecução penal da totalidade dos fatos, priorizaria a eleição de um foro mais favorável à condenação. A discussão foi primeiramente posta no voto vogal do Min. Gilmar Mendes na já citada Pet 8134 AgR (j. 26/05/2020), a ver:

Reforço esse ponto porque os órgãos de persecução penal têm promovido, em diversos casos concretos, o arquivamento dos crimes eleitorais, logo após a remessa dos autos às instâncias inferiores, sem sequer promover qualquer diligência para apuração dos crimes de falsidade ideológica eleitoral apontados por esta Suprema Corte nos acórdãos declinatórios.

Cito, a título de exemplo, os casos que chegaram à apreciação desta Suprema Corte com o ajuizamento das Reclamações 31.590 (Guido Mantega) e 33.409 (Edson Antônio Edinho da Silva)

É verdade que, em ambos os casos, as reclamações não foram julgadas procedentes. No primeiro caso (RCL 31.590), o Min. Dias Toffoli chegou inclusive a deferir liminar para suspender a tramitação da ação, enquanto que, na segunda hipótese, o Ministro Fachin negou seguimento ao processo.

Considerou-se, nessas duas ações, que cabia exclusivamente ao Parquet a análise quanto ao arquivamento ou não das investigações.

Contudo, deve-se ter cuidado para que não se permita um *bypass* ao precedente firmado pelo STF, em especial quando inexistente qualquer elemento novo que possa acarretar o arquivamento imediato do delito eleitoral, de modo a se escolher outro foro – a justiça comum federal ou estadual –, que se repete mais conveniente para a apuração dos crimes.

O voto bem evidencia o conflito entre a autonomia do órgão acusador em promover a investigação de infrações penais e o uso do arquivamento como forma de manobrar o juiz natural. Por um lado, a investigação serve à formação da *opinio delicti* pelo Ministério Público, cabendo a ele dizer se reputa necessário, ou não, seu prosseguimento. Por outro lado, o poder de arquivar parcialmente a investigação não pode se transmutar em mecanismo para evitar a competência previamente estabelecida pela lei, o que evidenciaria desvio de finalidade e violação da garantia do juiz natural. Nesse primeiro momento da jurisprudência, como citado no voto, as reclamações foram julgadas improcedentes, a prevalecer a autonomia do MP em investigar, ou não, o crime eleitoral.

Já num segundo momento, o STF passou a julgar pela manutenção da competência da Justiça Eleitoral em casos de arquivamento sumário, quer dizer, em que o órgão acusatório não promoveu nenhuma diligência após o reconhecimento da competência eleitoral. Nesse sentido, podem-se citar a Rcl 34805 AgR (j. 01/09/2020) e a Rcl 49739 AgR (j. 01/07/2024).

A Rcl 34805 AgR (j. 01/09/2020) se situava no contexto de investigação conduzida pelo STF em que houve perda superveniente da prerrogativa de foro do investigado e remessa do processo à Justiça Eleitoral em 1ª instância. Assim que o processo foi recebido, em seu primeiro ato processual, o Ministério Público pediu o arquivamento parcial da investigação em relação ao crime eleitoral, o que foi homologado pelo Juízo, seguido da remessa dos autos à Justiça Federal. A reclamação foi aviada com base em alegado descumprimento à decisão exarada pelo STF que declinou da competência em favor da Justiça Eleitoral. Assim, o STF entendeu que o arquivamento seria indevido por “*simplesmente ignorar as premissas estabelecidas na decisão proferida pelo Ministro Fachin, sem sequer empreender uma única diligência ou investigação capaz de elucidar os indícios de crimes eleitorais*”. Tal proceder, além de desrespeitar a decisão, importaria em violação à garantia do juiz natural devido à tentativa de evitar a competência eleitoral. Como consequência, os autos deveriam retornar à Justiça Eleitoral.<sup>76</sup>

A Rcl 49739 AgR (j. 01/07/2024) se situava num *iter* processual mais complexo. Inicialmente, tratava-se de investigação em trâmite na Justiça Estadual. Por força da decisão

---

<sup>76</sup> O resultado de votação foi empate *pro reo*, vencedores Ministros Gilmar Mendes e Ricardo Lewandowski, vencidos Ministros Edson Fachin e Cármen Lúcia.

monocrática na Rcl 45439 (j. 18/08/2021),<sup>77</sup> o processo foi enviado à Justiça Eleitoral. Como no caso anterior, o MP promoveu, em sua primeira manifestação, o arquivamento da investigação apenas quanto ao crime eleitoral, devolvendo o processo à Justiça Estadual sem a realização de diligências. Então, foi afixada a Rcl 49739, que foi julgada procedente para declarar a competência eleitoral, devido ao indevido arquivamento sumário. O MPF interpôs agravo regimental sustentando se tratar de intervenção indevida na autonomia ministerial no curso da investigação, o que foi rechaçado na medida em que “*o Judiciário tem o poder e o dever de controlar a investigação preliminar, limitando eventuais abusos na persecução penal e resguardando direitos e garantias fundamentais*”.<sup>78</sup>

Esses casos desafiam o usual do reconhecimento da conexão entre crimes eleitorais e crimes comuns no processo penal. Se o órgão acusador deixa de promover a persecução penal de crimes eleitorais, certamente eles não serão verificados na investigação e nem em eventual denúncia, de forma a afastar a competência eleitoral. Essa atuação já foi reputada na jurisprudência como lícita, enquanto parte da autonomia do Ministério Público para conduzir a investigação, e como ilícita, enquanto forma de malferimento à garantia do juiz natural.

Assim, é necessário perquirir se o Ministério Público pode promover o arquivamento sumário (sem realização de diligências) da investigação de crime eleitoral, considerando a instrumentalidade da investigação para formação da *opinio delicti*, ou se o arquivamento sumário é uma atuação indevida do *Parquet*, que leva à violação da garantia do juiz natural.

Nesses termos, entende-se que o Ministério Público não pode promover o arquivamento da investigação de crime eleitoral, assim como de qualquer outro crime, em se tratando de investigação já instaurada e que não se tenha empreendido nenhuma diligência, por força do princípio da obrigatoriedade da ação penal pública.

A obrigatoriedade da ação penal pública se refere ao poder-dever do Ministério Público de exercer a ação penal. Extraí-se sua existência do art. 24 do CPP, o qual prevê que a ação “*será promovida por denúncia do Ministério Público*”, portanto, afastando qualquer caráter facultativo devido à expressão “*será promovida*”. A obrigatoriedade se contrapõe à oportunidade, segundo a qual caberia ao Ministério Público exercer juízo de conveniência e oportunidade sobre a propositura de ação penal.

---

<sup>77</sup> Essa primeira reclamação foi afixada com base em alegado descumprimento no 4º AgRg no Inq 4.435, tema tratado no capítulo 4.

<sup>78</sup> O resultado de votação foi maioria, vencedores Ministros Dias Toffoli, Gilmar Mendes, Nunes Marques e André Mendonça, vencido o Min. Edson Fachin.

Em obra de referência sobre o tema, Afrânio Silva Jardim afirma que a obrigatoriedade da ação penal pública é sustentada, principalmente, por razões de duas ordens. A primeira é uma decorrência imediata do princípio da legalidade em um Estado de Direito, segundo o qual os agentes públicos devem atuar conforme os ditames legais, não podendo se omitir quando a lei exige a ação. A lei representa o interesse público, o qual é indisponível ao órgão acusador, inclusive a lei penal material. Se o legislador, por meio do direito penal, reputou determinada conduta penalmente relevante, não pode o acusador entender de forma diversa quando do exercício da ação penal, em face do interesse público na persecução penal.<sup>79</sup>

Considerando ainda que a punição penal somente poderá ser aplicada através de um processo (*nullum poena sine iudicio*), deve o acusador promover a ação penal para concretizar a vontade da lei. O autor conclui que “*ao poder-dever de prestar jurisdição corresponde a obrigatoriedade do Estado-administração invocá-la, no exercício da ação penal pública*”.<sup>80</sup>

A segunda razão é para a obrigatoriedade é uma decorrência do princípio da oficialidade. A partir do momento em que o Estado retira da vítima o direito de aplicar a pena sobre o criminoso e monopoliza o exercício da violência legítima, encerra sua possibilidade de agir com discricionariedade quanto ao direito de terceiro. De fato, seria problemático admitir que monopólio do *ius puniendi* pelo Estado (salvo raras exceções de ação penal privada), praticamente encerrando a participação da vítima para agir em nome próprio, permitiria uma atuação discricionária do acusador.<sup>81</sup>

Ainda, é importante esclarecer que o poder-dever de promover a ação penal pública não se confunde com um dever de “sempre” acusar. É certo que o Ministério Público deverá promover a ação penal quando houver indícios suficientes de autoria e materialidade delitivas; quando não, deverá solicitar diligências à autoridade policial (art. 16, CPP) ou promover o arquivamento da investigação (art. 28, CPP). Do contrário, estar-se-ia aceitando que o órgão acusador detém o dever de promover acusações infundadas, o que é inaceitável em um Estado Democrático. Dessa forma, é certo que o princípio da obrigatoriedade incide o tempo inteiro sobre a persecução penal, mas somente determina o agir do acusador quando há um suporte fático mínimo.

No mais, a obrigatoriedade de promover a ação penal deve ser compreendida numa acepção ampla quanto à persecução penal como um todo, incluindo a investigação. É lógico

---

<sup>79</sup> JARDIM, Afrânio Silva. *Ação penal pública: princípio da obrigatoriedade*. 4ª ed., Rio de Janeiro: Editora Forense, 2001, p. 53.

<sup>80</sup> JARDIM, Afrânio Silva. *Op. Cit.*, p. 142.

<sup>81</sup> JARDIM, Afrânio Silva. *Op. Cit.*, p. 52.

que o dever de promover a ação penal – entendida como o oferecimento da denúncia e demais atos subsequentes – seria esvaziado se o *Parquet* pudesse desistir da investigação criminal. A rigor, seria apenas um deslocamento do momento de exercício do juízo de oportunidade e conveniência da fase processual para a fase investigativa.

Além disso, Afrânio Silva Jardim dedica uma seção de sua obra para discorrer sobre o aspecto democrático do princípio da obrigatoriedade. Segundo ele, a obrigatoriedade de promover a ação penal “*põe a justiça penal a coberto de suspeitas e tentações de parcialidade e arbítrio*”.<sup>82</sup> Com razão, influências externas indevidas poderiam influir na atuação do órgão acusador e acabar por transmutar o juízo de oportunidade em proteção ilícita contra determinadas pessoas. Sem dúvidas, há um aspecto republicano na indiferença de tratamento quanto à pessoa do acusado, na medida em que o único dado relevante para o exercício da ação penal é a existência de indícios suficientes de autoria e materialidade delitiva.

Desses fundamentos teóricos, nota-se que o princípio da obrigatoriedade possui uma reconhecida faceta de proteção do Estado de Direito contra influências externas à atuação do acusador e contra membros viciosos do próprio Ministério Público.

Ocorre de forma diversa em relação aos casos observados na jurisprudência de arquivamento sumário de investigação de crime eleitoral. Ao que tudo indica, tais arquivamentos são promovidos com o objetivo de aumentar a chance de êxito na condenação ao afastar o processamento pela Justiça Eleitoral, preferindo o julgamento pela Justiça Estadual ou Federal. Isso porque, como explicitado no capítulo 3.3 deste trabalho, existe fundada dúvida sobre a capacidade da Justiça Eleitoral julgar processos criminais complexos com efetividade. Nesse sentido, a atuação do Ministério Público é voltada para aumentar a efetividade da persecução penal, e não para mitigá-la indevidamente, principal risco associado à violação do princípio da obrigatoriedade. Portanto, poder-se-ia dizer que a atuação do Ministério Público objetiva à melhor realização do interesse público na persecução penal, pois sua experiência prévia leva à conclusão de que o processamento pela Justiça Eleitoral de casos criminais complexos é tão mais moroso e sujeito à prescrição da pretensão punitiva que é justificável a desistência da persecução do crime eleitoral para buscar, com maior chance de êxito, a responsabilização penal pelos crimes comuns.

Apesar disso, não é permitido ao Ministério Público proceder dessa maneira, uma vez que se trata de exercício de um **juízo de conveniência e oportunidade quanto à probabilidade de êxito com base no ramo da Justiça que lhe parece melhor para a**

---

<sup>82</sup> JARDIM, Afrânio Silva. *Op. Cit.*, pp. 58-63.

**persecução penal.** Ao assim agir, o Ministério Público desiste de realizar a devida investigação de crimes eleitorais para deslocar a competência para outro ramo da Justiça. O ordenamento jurídico, entretanto, prevê que o Ministério Público deverá investigar os crimes eleitorais, assim como qualquer outro crime, por força do princípio da obrigatoriedade, não lhe autorizando deixar de investigar um crime para alterar o foro de julgamento.

Se já existe investigação instaurada para a apuração de crime eleitoral, houve um juízo prévio que atestou a viabilidade quanto ao início dessa investigação, consistente em indícios mínimos de materialidade e autoria delitivas. Dessa maneira, se o Ministério Público promover o arquivamento sem a realização de diligências, certamente deixará de promover a adequada investigação desses fatos, que já foram reputados como potencialmente criminosos.

No mais, essa atuação acaba por vulnerar a garantia do juiz natural na medida em que permite que a competência seja modificada pela atuação discricionária do MP. Enquanto um direito fundamental (art. 5º, LIII, CF),<sup>83</sup> a principal característica do juiz natural é o julgamento pela autoridade estabelecida como competente com base na lei vigente no momento dos fatos, inexistindo qualquer discricionariedade em sua fixação. No instante em que os fatos ocorrem, surge a competência de um juiz para apreciá-los com base nos critérios pré-determinados em lei (*tempus criminis regit iudicem*).<sup>84</sup> É, portanto, indevida a possibilidade de atuação pautada em juízo de conveniência para fixação da competência.

Paradoxalmente, o poder-dever que o Ministério Público tem de promover a ação penal atua como garantia em favor réu, assegurando-lhe que a investigação e eventual imputação de todos os fatos delitivos que, ao final, levarão ao julgamento pelo juiz natural. O fato de a acusação deixar de imputar crimes ao réu seria, em tese, benéfico a ele, já que teria uma menor carga acusatória contra si e eventual pena mais branda. No entanto, é justamente ao deixar de acusar que o Ministério Público malfez, por via transversa, a garantia do juiz natural.

Portanto, nos casos em que o Ministério Público promove o arquivamento sumário da investigação de crime eleitoral, entende-se que há violação ao princípio da obrigatoriedade da ação penal pública e, por conseguinte, eventual deslocamento da competência causado pelo crime expungido da persecução penal deve ser rechaçado, mantendo-se a competência eleitoral.

---

<sup>83</sup> Gustavo Badaró defende que a garantia do juiz natural é, na verdade, direito e garantia. É direito enquanto é uma “vantagem conferida pela norma constitucional declarando o direito de ser julgado por um juiz predeterminado por lei” e é garantia enquanto se “assegura o julgamento por um juiz não seguramente parcial, porque determinado ex post factum, seja por escolhas discricionárias de órgãos diversos do Poder Legislativo, seja por leis retroativas que modifiquem o juiz competente segunda as normas vigentes no momento da prática delitiva”. BADARÓ, Gustavo Henrique. *Juiz Natural no Processo Penal*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014, p. 100

<sup>84</sup> BADARÓ, Gustavo Henrique. *Op. Cit.*, p. 568.

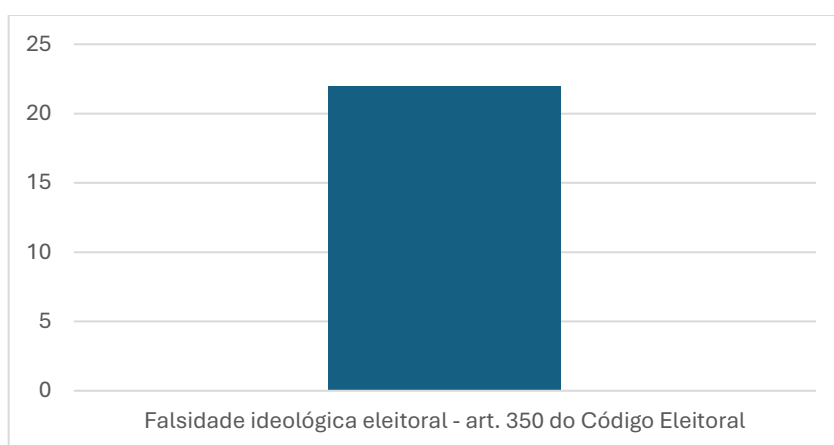


Esses são os critérios que se reputam adequados para o reconhecimento da competência da Justiça Eleitoral para julgar crimes eleitorais e crimes comuns conexos com base na identificação de um tipo penal eleitoral. Em regra, o tipo penal eleitoral deverá ser identificado no objeto da investigação ou da ação penal. Quando houver uma situação anômala de arquivamento sumário, em violação ao princípio da obrigatoriedade da ação penal pública, a competência eleitoral deverá ser definida como se o arquivamento não tivesse ocorrido, mantendo-se a competência eleitoral.

### 3.6.1.1. Tipo penal eleitoral identificado

Entre os 22 casos que identificam o tipo penal, o crime sempre foi o de falsidade ideológica eleitoral (art. 350, *caput*, do Código Eleitoral).<sup>85</sup> Em todos eles, a dinâmica delitiva subsumível ao tipo penal era de “caixa dois” eleitoral.<sup>86</sup>

**Tabela 21 – Tipo Penal Eleitoral Identificado**



Não é exagero dizer que, para a jurisprudência do STF, a ocorrência de “caixa dois” eleitoral é sinônimo da prática de falsidade ideológica eleitoral (at. 350, CE). Essa relação, tal como posta, é criticável.<sup>87</sup> No entanto, há um problema, observável na jurisprudência, com

<sup>85</sup> Pet 8054 (j. 20/09/2019), Pet 8179 (j. 10/03/2020), Pet 7997 AgR (j. 28/04/2020), Inq 3994 QO (j. 16/06/2020), HC 157621 AgR (j. 18/08/2020), Inq 4693 AgR (j. 23/11/2020), Pet 8462 (j. 15/12/2020), RHC 177243 (j. 29/06/2021), Rcl 32081 (j. 22/08/2021), Rcl 36009 (j. 22/08/2021), Inq 4444 AgR (j. 31/08/2021), Rcl 34796 AgR (j. 14/09/2021), Pet 7832 AgR (j. 17/05/2022), Rcl 46733 AgR (j. 29/05/2023), RE 1369353 AgR (j. 13/06/2023), HC 206784 AgR (j. 22/08/2023), Rcl 45677 AgR (j. 02/10/2023), Rcl 46987 AgR (j. 29/04/2024), Rcl 53360 AgR (j. 29/04/2024), ARE 1273481 AgR (j. 24/06/2024), Rcl 49739 AgR (j. 01/07/2024), ARE 1459601 AgR (j. 14/04/2025).

<sup>86</sup> Para a coleta deste dado observou-se que todos os acórdãos fazem menção ao termo “caixa dois”, mesmo quando essa não é a dinâmica delitiva efetivamente posta em julgamento, crítica que se fará a seguir.

<sup>87</sup> É firme na doutrina a crítica de que a subsunção do “caixa dois” eleitoral ao tipo penal do art. 350 é precária, como um crime de natureza contábil amoldando-se a um crime de falsidade. Nesse sentido, ZILIO, Rodrigo López.

relação à **difficuldade de distinguir doações irregulares, “caixa dois” eleitoral e pagamentos espúrios por doações oficiais**. Essas três situações são distintas e não raro são tratadas como se fossem a mesma coisa, levando a erro na correta tipificação dos fatos.

A ideia de “caixa dois” consiste na realização de contabilidade paralela à oficial, usualmente com objetivo ilícito. O “caixa dois” *eleitoral* consiste no fluxo de caixa eleitoral não-contabilizado, a partir da omissão de declaração de informações e prestação de contas à Justiça Eleitoral, com o fim evitar os padrões legais de financiamento eleitoral, como gastos de campanha. Essa prática lesa a higidez eleitoral na medida em que viola a paridade de armas dos candidatos e permite a inobservância do teto de gastos.<sup>88</sup>

A legislação brasileira não traz uma tipificação exata da prática de “caixa dois” eleitoral. Por isso, a prática é enquadrada no crime de falsidade ideológica eleitoral:

Art. 350. Omitir, em documento público ou particular, declaração que dê deva constar, ou nele inserir ou fazer inserir declaração falsa ou diversa da que deva ser escrita, para fins eleitorais:

Pena - reclusão até cinco anos e pagamento de 5 a 15 dias-multa, se o documento é público, e reclusão até três anos e pagamento de 3 a 10 dias-multa se o documento é particular.<sup>89</sup>

A prática do “caixa dois” eleitoral preenche as elementares do tipo na medida em que as doações irregulares deixam de ser declaradas na prestação de contas eleitoral. O crime se realiza enquanto há uma *omissão ou declaração diversa da que deveria sobre documento público* de prestação de contas de eleitoral *para fins eleitorais*. Assim, ainda que de forma provisória, é possível amoldar o “caixa dois” eleitoral à falsidade ideológica eleitoral. Não se pode perder de vista, contudo, que se trata de uma subsunção precária, de um crime tipicamente contábil enquadrado a um tipo penal de falsidade.

A propósito, vale mencionar que tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei Complementar (PLP) 112/2021, que substitui o Código Eleitoral e legislação extravagante, e tipifica de forma autônoma o crime de “*doação, recebimento ou utilização de recursos sem contabilização*”. O art. 849 criminaliza “*doar, receber ou utilizar, de qualquer modo, nas campanhas eleitorais próprias ou de terceiros para fins de campanha eleitoral, ainda que fora do período eleitoral, recursos financeiros, em qualquer modalidade, fora das hipóteses da*

---

*Manual de Direito Eleitoral – Volume Único*. 11ª ed., São Paulo: Editora JusPodivm, 2025, pp. 1.119; e VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber. *Direito eleitoral - crimes eleitorais*. Rio de Janeiro: Expressa, 2020, p.18.

<sup>88</sup> GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 21ª ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2025, p. 47.

<sup>89</sup> A pena mínima abstratamente cominada é de 1 ano de reclusão, por força do art. 284 do Código Eleitoral, cuja redação é: “sempre que este Código não indicar o grau mínimo, entende-se que será ele de quinze dias para a pena de detenção e de um ano para a de reclusão”.

*legislação eleitoral e das exigências previstas em lei*” e comina sanção de reclusão de 2 a 5 anos e multa. Essa, sim, seria uma tipificação exata do “caixa dois” eleitoral.

No senso comum, associa-se o “caixa dois” eleitoral a um pagamento a título de corrupção de um agente público, o que não necessariamente é verdade. É preciso distinguir o “caixa dois” eleitoral, a doação irregular e o pagamento espúrio realizado por meio de doação regular.

Antes de adentrar nas diferenças entre essas práticas, é importante traçar linhas gerais sobre as normas de financiamento de campanha eleitoral no ordenamento jurídico brasileiro, com enfoque no financiamento por doações de pessoas físicas e jurídicas. Estabelecidas essas premissas de Direito Eleitoral, será mais simples compreender a distinção entre as práticas sob a ótica do Direito Penal Eleitoral.

As principais fontes do direito que regulam o financiamento de campanha são a Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997) e a Resolução nº 23.607/2019 do TSE.

A Lei das Eleições determina que é obrigatório para o partido e para o candidato abrir conta bancária específica para registrar **todo** o movimento financeiro da campanha (art. 22, *caput*). Com razão, o candidato é responsável pela veracidade das informações financeiras e contábeis de sua campanha (art. 21).

Assim, segundo a Lei das Eleições, para que possa receber doações eleitorais, o candidato deve proceder da seguinte forma. Primeiro, deve realizar seu registro de candidatura junto à Justiça Eleitoral, a qual deve fornecer, em até 3 dias úteis, um número de registro de CNPJ (art. 22-A, § 1º). Após, pode abrir conta bancária específica, vinculada ao CNPJ da candidatura. Somente após esse procedimento o candidato está autorizado a promover a arrecadação de recursos financeiros e a realizar as despesas necessárias à campanha eleitoral (art. 22-A, § 2º).<sup>90</sup>

De forma mais específica, a Resolução nº 23.607/2019 do TSE preconiza a fragmentação das contas bancárias dos partidos e candidatos conforme a proveniência do financiamento. Assim, os partidos e os candidatos devem abrir contas bancárias distintas e específicas para o registro de financiamento pelo Fundo de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário) e pelo Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC) (art. 9º, *caput*). De igual maneira, os partidos e os candidatos devem abrir conta específica para o recebimento de doações para campanha. Para os partidos políticos, a conta bancária “*Doações para campanha*” possui caráter permanente e não deve ser encerrada no fim do período eleitoral

---

<sup>90</sup> ZILIO, Rodrigo López. *Op. Cit.*, 2025, p. 599.

(art. 12, § 7º). Para os candidatos, deve ser aberta conta bancária específica para o recebimento de doações (art. 3º, inciso I, alínea “c”), a qual não se confunde com as contas para eventual uso do Fundo Partidário e do FEFC.

Segundo a Resolução, por força do interesse público na fiscalização da higidez do financiamento da campanha, as contas bancárias não estão sujeitas ao sigilo das operações financeiras previsto na Lei Complementar nº 105/2001 (art. 13, §2º). Com efeito, as instituições financeiras devem encaminhar ao TSE o extrato eletrônico das contas bancárias abertas para as campanhas eleitorais para que seja disponibilizado para consulta pública na página do Tribunal na internet (art. 13, *caput* e § 3º). Além disso, as contas bancárias são submetidas ao processo de prestação de contas após o pleito eleitoral.

Quanto às doações de pessoas físicas e recursos próprio, a Resolução estabelece que somente poderão ser realizados por meios específicos que permitam a fiscalização da proveniência do recurso, vide art. 21:

Art. 21. As doações de pessoas físicas e de recursos próprios somente poderão ser realizadas, inclusive pela internet, por meio de:

- I - transação bancária na qual o CPF da doadora ou do doador seja obrigatoriamente identificado;
- II - doação ou cessão temporária de bens e/ou serviços estimáveis em dinheiro, com a demonstração de que a doadora ou o doador é proprietária(o) do bem ou é a(o) responsável direto pela prestação de serviços;
- III - instituições que promovam técnicas e serviços de financiamento coletivo por meio de sítios da internet, aplicativos eletrônicos e outros recursos similares.
- IV – Pix.

No mais, deve ser emitido recibo eleitoral de toda e qualquer arrecadação de recursos estimáveis em dinheiro para a campanha eleitoral, inclusive próprios, e por meio da internet (art. 7º, *caput*). Nota-se que estas duas modalidades seriam de mais fácil ocultação ou dissimulação da pessoa do doador, por isso a obrigatoriedade de emissão de recibo eleitoral.

Em complemento, as doações de valor igual ou superior a R\$1.064,10 só podem ser realizadas mediante transferência eletrônica entre as contas bancárias da doadora ou do doador e da beneficiária ou do beneficiário da doação ou cheque cruzado e nominal (art. 21, § 1º). Com razão, esses meios de pagamentos são mais dificilmente fraudados, com relação à pessoa do doador, em comparação com os recibos eleitorais.

De toda forma, a Resolução prevê que as doações devem ser comprovadas por meio de documento bancário que identifique o CPF/CNPJ das doadoras ou dos doadores, sob pena de configurar o recebimento de recursos de origem não identificada (art. 7º, § 1º). Na hipótese de financiamento por origem não identificada, quando possível identificar o doador, pode haver a

retificação das informações ou sua devolução (art. 32, §5º) e, quando não, deve haver seu repasse ao Tesouro Nacional (art. 32, §6º).

Quanto à etapa de prestação de contas, a Lei das Eleições determina sua realização em dois momentos, tais sejam a prestação parcial e a prestação final.<sup>91</sup> A prestação parcial deve ser realizada, durante a campanha eleitoral, em sítio da internet da Justiça Eleitoral,<sup>92</sup> cabendo ao partido ou candidato divulgar o recebimento do recurso em até 72h com a individualização do CPF/CNPJ dos doadores e os respectivos valores (art. 28, § 4º, inciso I, e § 7º). Além disso, ainda na prestação parcial, partidos e candidatos devem divulgar, no dia 15 de setembro do ano eleitoral, relatório discriminando as transferências do Fundo Partidário, os recursos em dinheiro e os estimáveis em dinheiro recebidos, bem como os gastos realizados (art. 28, § 4º, inciso II). A prestação final deve ser encaminhada em até 30 dias após as eleições ou, havendo segundo turno, em até 20 dias após este (art. 29, incisos III e IV). Em seguida, a prestação de contas é submetida a julgamento pela Justiça Eleitoral (art. 30, *caput*), que deve efetivamente verificar a origem e o destino dos recursos de campanha.<sup>93</sup>

Em complemento às normas eleitorais quanto ao tema das doações eleitorais, vale destacar dois julgados do STF.

No julgamento da ADI 4.650, o STF declarou a inconstitucionalidade a realização de doações por pessoas jurídicas a partidos políticos, hipótese prevista na Lei dos Partidos Políticos (Lei 9.096/1995). A Suprema Corte entendeu que os limites previstos na legislação para doações de pessoas jurídicas a campanhas eleitorais eram insuficientes para coibir a “*captura do político pelo poder econômico*”, possibilitando a criação de indesejada “*plutocratização*” do processo político.<sup>94</sup>

Já no julgamento da ADI 5394, realizado em 22 de março de 2018, o STF declarou inconstitucional a expressão “*sem individualização dos doadores*”, constante da parte final do § 12 do art. 28 da Lei das Eleições, acrescentada pela Lei nº 13.165/2015. Na prática, o dispositivo permitia que pessoas físicas e jurídicas doassem a partidos e candidatos sem necessidade de registro do doador, ao que se chamou de doação oculta. O STF entendeu que a doação oculta fere os princípios republicano e democrático (art. 1º, *caput*, CF), bem como o

---

<sup>91</sup> ZILIO, Rodrigo López. *Op. Cit.*, p. 642.

<sup>92</sup> Trata-se do Sistema de Prestação de Contas de Campanha Eleitoral (SPCE), vide art. 46, § 1º da Resolução nº 23.607/2019 do TSE.

<sup>93</sup> ZILIO, Rodrigo López. *Op. Cit.*, p. 651.

<sup>94</sup> STF. ADI 4650, Tribunal Pleno, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 17/09/2015.

art. 17, inciso III da CF, que preceitua que os partidos políticos devem prestação de contas à Justiça Eleitoral.<sup>95</sup>

Assim, verifica-se que o arcabouço eleitoral supracitado, composto pela Lei das Eleições, pela Resolução nº 23.607/2019 do TSE, bem como as decisões citadas do STF, evidenciam a preocupação do ordenamento jurídico com a higidez do financiamento eleitoral, regulando as doações para financiamento de campanha e a posterior prestação de contas. As normas e entendimentos consolidados visam a assegurar a transparência e a rastreabilidade das informações financeiras das campanhas, prevenindo o uso de recursos de origem não identificada a partir de normas rigorosas de controle de financiamento.

As normas de Direito Eleitoral devem servir de parâmetro para a interpretação do Direito Penal Eleitoral. Dessa maneira, retorna-se à matéria penal para entender como as normas de financiamento de campanha, especificamente quanto às doações, se relacionam com a falsidade ideológica eleitoral e, a partir disso, distinguir doação irregular, pagamento espúrio por meio de doação e “caixa dois” eleitoral quanto à incidência do tipo penal eleitoral.

O crime de falsidade ideológica eleitoral se consuma com a omissão ou declaração diversa da que deveria constar do documento público ou particular, bem como com a inserção de declaração falsa nele, para fins eleitorais. Relacionando o tipo penal com doações eleitorais, o crime se consuma no momento da prestação de contas, quando o candidato deixa de declarar valores recebidos e eventualmente gastos na campanha. Ao assim proceder, o candidato omite informações que deveriam constar de documento público (prestação de contas) para fins eleitorais (financiamento de campanha), realizando o tipo penal.<sup>96</sup>

Dessa forma, avalia-se a relação entre a falsidade ideológica eleitoral e doação irregular, pagamento espúrio por meio de doação e “caixa dois” eleitoral.

Em primeiro lugar, a doação irregular é toda aquela feita em desconformidade às normas de financiamento de campanha. É possível que a doação seja irregular sem que haja um pagamento espúrio envolvido, tampouco caracterizando “caixa dois”, hipótese em que haverá mero ilícito extrapenal, v.g., como a chamada doação oculta após o julgamento da ADI 5394 ou doação por pessoa jurídica após o julgamento da ADI 4.650. Nesses casos, a doação será irregular, pois feita em desconformidade aos parâmetros legais, mas não constituirá “caixa dois”, pois foi declarada à Justiça Eleitoral. Como consequência, o candidato será obrigado a

---

<sup>95</sup> STF. ADI 5394, Tribunal Pleno, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 22/03/2018.

<sup>96</sup> O STF entende que “o crime de falsidade ideológica, quando incidente sobre prestação de contas eleitoral, é apenado com reclusão, de um a cinco anos, e multa, por se tratar de documento de natureza pública” (STF. Inq 3601, 1ª Turma, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 15/09/2015)

repassar o montante ao Tesouro Nacional, caso não consiga identificar o doador para retificação ou devolução.<sup>97</sup> Dessa forma, via de regra, não há falsidade ideológica eleitoral.

Hipoteticamente, seria possível haver falsidade ideológica eleitoral caso o recebimento da doação fosse em conta bancária que não seja a específica da campanha e não haja sua declaração quando da prestação de contas. Tendo em vista a omissão desse fato que deveria constar da prestação de contas, poder-se-ia falar em falsidade. No entanto, essa é apenas uma possibilidade, e não uma relação necessária com doações irregulares.

Em segundo lugar, não há relação necessária entre a regularidade da doação e a finalidade do pagamento, espúria ou não. Assim, é possível que um pagamento espúrio, contrapartida de um ato de corrupção, seja efetivado por uma doação regular. Nesse sentido, caso haja uma doação regular, devidamente registrada e declarada à Justiça Eleitoral, porém feita a título de corrupção, haverá apenas crime contra a administração pública ou lavagem de capitais, v.g., um empresário, pessoa física, faz uma doação regular à campanha, em repasse à conta bancária específica, em troca de favorecimento em uma licitação. A doação, em si, é realizada em conformidade ao regime legal. Contudo, de forma dissimulada, é uma contrapartida a um pacto de corrupção, discutivelmente realizada mediante atos autônomos de lavagem. De toda forma, não há falsidade ideológica eleitoral, uma vez que a declaração à Justiça Eleitoral é regular.

Em terceiro lugar, o “caixa dois” eleitoral é a prática de manter contabilidade paralela à oficial, fora da conta bancária específica da campanha. Dessa forma, pode haver “caixa dois” eleitoral sem qualquer doação ou pagamento de outrem, v.g., um candidato abre uma conta bancária desvinculada ao CNPJ da campanha eleitoral e financia sua própria campanha exclusivamente por seu patrimônio particular, ocultando a existência dessa conta da Justiça Eleitoral.<sup>98</sup> Nesse cenário, há falsidade ideológica eleitoral quando da prestação de contas, uma vez que a conta bancária não é declarada à Justiça Eleitoral.

É possível pensar, por outro lado, em hipótese em que há “caixa dois”, mas não há falsidade ideológica eleitoral. Caso o candidato abra uma conta bancária paralela para realização de despesas de campanha e, ao final, decida declarar à Justiça Eleitoral quando da prestação de contas, não há omissão de informação no documento público. Por certo haverá alguma penalidade em sede eleitoral, tendo em vista o descumprimento da legislação aplicável

---

<sup>97</sup> Vide art. 35, §§ 5º e 6º da Resolução nº 23.607/2019 do TSE.

<sup>98</sup> Como dito, o art. 7º, inciso I da Resolução nº 23.607/2019 do TSE determina a emissão de recibo eleitoral de toda e qualquer arrecadação de recursos, inclusive próprios.

ao financiamento de campanha. Contudo, não ocorrem as elementares do tipo penal, a afastar sua incidência.

Por isso é importante desvincular a doação, sua regularidade e sua finalidade (espúria ou não) do “caixa dois” em si, pois há uma miríade de dinâmicas delitivas possíveis que envolvem doações eleitorais que não podem ser tratadas como se fossem uniformes. O essencial é perceber que o “caixa dois” eleitoral diz respeito à *contabilidade paralela* e se amolda à falsidade ideológica eleitoral devido à omissão ou declaração diversa dos recursos recebidos à Justiça Eleitoral. Essa é a coincidência possível entre a prática e o tipo penal. O “caixa dois” eleitoral, entretanto, não se confunde com o ato de doar irregularmente ou com a deturpação da finalidade da doação eleitoral.

Por essas razões, a ausência de tipificação precisa do “caixa dois” eleitoral recomenda peculiar cautela na aproximação do tema, centrando a análise no momento consumativo da falsidade ideológica eleitoral, sobretudo com os devidos aportes da legislação eleitoral, e não na ocorrência de “caixa dois” por si só. Como visto, é possível a ocorrência de “caixa dois” eleitoral sem necessariamente a realização do crime de falsidade ideológica eleitoral.

Como destacam Alaor Leite e Adriano Teixeira, a relação entre doações, “caixa dois” eleitoral e falsidade ideológica eleitoral é *empírica*, e não *normativa*. Em outras palavras, ante à ausência de crime específico para essas condutas, não é possível estabelecer *a priori* a qual crime cada conduta se refere. É preciso analisar, em cada caso concreto, qual é a subsunção típica correta, sendo possível se concluir pela ocorrência de corrupção, lavagem de dinheiro, falsidade ideológica eleitoral e crime tributário.<sup>99</sup>

A esse respeito, identifica-se na jurisprudência alguma dificuldade em trabalhar adequadamente com a tipificação penal da falsidade ideológica eleitoral. Nesse sentido, vale tornar à Pet 8134 AgR (j. 26/05/2020), criticada inicialmente pela utilização das expressões vagas, como “*conotação eleitoral*”, para remeter o processo à Justiça Eleitoral. O julgamento tratava de doações eleitorais “*oficiais, devidamente declaradas e contabilizadas*”, isto é, que não realizam o tipo penal do art. 350 do Código Eleitoral. Se não há *omissão, declaração diversa da que deveria constar* ou *inserção de declaração falsa*, não há falsidade ideológica eleitoral, uma vez que as doações, ainda que feitas por razões espúrias, não deixaram de ser regulares e devidamente contabilizadas.

Segundo a acusação, deputados federais receberiam propina devido à atuação em esquema criminoso estabelecido na Petrobrás. O pagamento da corrupção teria se dado, em

---

<sup>99</sup> LEITE, Alaor; TEIXEIRA, Adriano. Financiamento de partidos políticos, caixa dois eleitoral e corrupção. In: *Crime e Política* (org.) LEITE, Alaor; TEIXEIRA, Adriano. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017, p. 151.



parte, por meio de doações eleitorais oficialmente contabilizadas, mas que, na verdade, seriam direcionados para o patrimônio particular dos envolvidos. Assim, os fatos delineados demonstraram que não há de se falar em “caixa dois” eleitoral, pois não há instauração de contabilidade paralela à mingua da declaração oficial. Se todos os recursos recebidos foram devidamente declarados, não há de se falar em omissão ou declaração diversa da que deveria constar. Na verdade, trata-se de hipótese (discutível) de exaurimento da corrupção passiva ou de lavagem de capitais se utilizando da estrutura político-partidária, mas certamente não de “caixa dois” ou de falsidade ideológica eleitoral. Portanto, ao nosso ver, o acórdão é equivocado, do ponto de vista do direito material, quanto ao alegado reconhecimento de crime eleitoral. Ainda que cause estranheza o fato de a utilização da doação regular para realização pagamento espúrio não levar à atração da competência eleitoral, essa é análise rigorosa mais adequada do ponto de vista da legalidade estrita.

Outro caso que vale ser analisado é a Rcl 52466 AgR (22/05/2023). Nesse caso, o esquema de corrupção instaurado ocorria com duas modalidades de repasse de valores aos agentes políticos, tanto por meio de doações oficiais como por meio de entregas de dinheiro em espécie sem declaração oficial, ambas destinadas ao Diretório Nacional de partido político. Assim, são duas dinâmicas delitivas distintas que deveriam importar em capitulações penais distintas. Com razão, a primeira hipótese (doações oficiais) não configura falsidade ideológica eleitoral; a segunda (repasses em espécie), sim, desde que tais valores não tenham sido declarados. Não obstante, o ponto fulcral que levou ao reconhecimento da competência eleitoral foi a *“conotação eleitoral dos supostos ilícitos, pois evocam o que seria o recebimento de valores por intermédio de doações eleitorais oficiais”*. Nesse caso, novamente o acórdão se vale de expressão vaga e reconhece o crime eleitoral exatamente na situação em que ele não ocorre. Embora se mostrasse viável, ao menos em tese, o reconhecimento da falsidade ideológica eleitoral com relação ao recebimento dos valores em espécie sem declaração, o acórdão é silente quanto a esse ponto.

No mesmo sentido, veja-se o HC 206784 AgR (j. 22/08/2023).<sup>100</sup> Tratava-se de investigação que visava a apurar supostos atos de corrupção no governo do Estado de Pernambuco, os quais teriam sido pagos, por empresários, mediante doações eleitorais. Ao discorrer sobre o resultado da investigação, o acórdão consignou que, até o momento, *“existem apenas as declarações dos réus colaboradores, indicando auxílio partidário e os depósitos comprovados de doações ao Partido Socialista Brasileiro”*, ou seja, doações oficiais. Em

---

<sup>100</sup> Boas reflexões sobre o tema podem ser apreciadas na manifestação do Ministério Público em 1º grau neste caso, reproduzida no voto do Min. Edson Fachin.

seguida, sem explicar como se daria a subsunção típica, o acórdão afirma se tratar do crime de falsidade ideológica eleitoral. Novamente, parece equivocado o tratamento dado aos pagamentos espúrios por meio de doações declaradas.

Por fim, vale notar que a origem do entendimento do STF quanto ao processamento do “caixa dois” eleitoral pela Justiça Eleitoral remonta a evidente erro quanto à tipificação penal adequada dos fatos na Pet 6.820 AgR-ED (j. 06/02/2018).<sup>101</sup> Como explicitado na introdução deste trabalho, o julgado se tornou referência na jurisprudência quanto ao processamento do “caixa dois” eleitoral pela Justiça Eleitoral. No entanto, ao fazê-lo, a 2ª Turma decidiu que a conduta se amoldaria ao novel art. 354-A do Código Eleitoral, que é um erro de subsunção típica. Confira-se a ementa:

IV - O denominado “Caixa 2” sempre foi tratado como crime eleitoral, mesmo quando sequer existia essa tipificação legal.<sup>102</sup>

V - Recentemente, a Lei 13.488/2017 incluiu o art. 354-A no Código Eleitoral para punir com reclusão de dois a seis anos, mais multa, a seguinte conduta: “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”.

Vale dizer que, no voto, os trechos da ementa são reproduzidos em igual teor, como se o art. 354-A houvesse criminalizado definitivamente o “caixa dois” eleitoral. Na verdade, como se denota da leitura atenta do tipo penal, não se está diante da criminalização do “caixa dois” eleitoral. A conduta criminalizada é (i) *apropriar-se* (ii) o candidato, o administrador financeiro da campanha, ou quem de fato exerça essa função (sujeito ativo determinado) (iii) de bens, recursos ou valores destinados ao financiamento eleitoral, (iv) em proveito próprio ou alheio. Ou seja, trata-se de um *crime de apropriação* (verter a destinação de um dinheiro público, licitamente possuído para o patrimônio privado de outrem). Aliás, pode-se dizer que se trata de uma modalidade especial de apropriação indébita prevista no Código Penal.<sup>103</sup>

Fato é que o erro de direito não se espalhou aos julgamentos subsequentes que, como se viu, sempre concluíram pela ocorrência de falsidade ideológica eleitoral.<sup>104</sup> Apesar disso, é

<sup>101</sup> STF. Pet 6820 AgR-ED, 2ª Turma, Rel. Min. Edson Fachin, Rel. p/ Acórdão Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 06/02/2018.

<sup>102</sup> Em contraponto a essa afirmativa, os votos dos Ministros Roberto Barroso e Luiz Fux no julgamento do 4º AgRg no Inq 4.435 dão conta que o entendimento firmado na Ação Penal 470 (caso do Mensalão) fora de que “caixa dois” se amoldaria ao delito de corrupção, ativa ou passiva, e não a um crime eleitoral.

<sup>103</sup> O art. 168 do CP criminaliza a conduta de “*apropriar-se de coisa alheia móvel, de que tem a posse ou a detenção*” e comina pena de um a quatro anos de reclusão e multa.

<sup>104</sup> À exceção do HC 226355 AgR (j. 04/09/2023). No voto vencido do Min. Cristiano Zanin, afirma-se que “[c]erto é que o denominado “Caixa 2” sempre foi tratado como crime eleitoral, mesmo quando nem sequer existia essa tipificação legal” e segue afirmando que fora criado o art. 354-A do Código Eleitoral para criminalizar essa conduta.

importante jogar luz a esse problema que evidencia a tipificação penal precária do “caixa dois” eleitoral e dificuldades inerentes à aplicação da falsidade ideológica eleitoral. Reforça-se que a análise de casos concretos deve ser pautada pelo momento consumativo do tipo penal, e não pelo raciocínio simplista da equiparação ao “caixa dois” eleitoral.

Prosseguindo na análise dos casos positivos, impende registrar quais são as consequências jurídico-processuais atribuídas pelo STF quando do reconhecimento da competência eleitoral para processar e julgar determinada ação penal que, até então, estava em trâmite em outra Justiça. O primeiro ponto a ser tratado é a natureza do juízo realizado pelo STF, definitivo ou provisório, sobre a competência eleitoral. O segundo ponto é a extensão da nulidade dos atos processuais praticados por juízo incompetente.

### 3.6.1.2. Natureza do juízo sobre a declaração de competência

Entre os casos em que o STF reconheceu a competência da Justiça Eleitoral para processar e julgar o processo, buscou-se averiguar se a natureza dessa declaração seria mais próxima de uma declaração definitiva ou provisória sobre a competência. Quer dizer, se o STF afirma a competência da Justiça Eleitoral, sendo vedado a ela dissentir sobre sua competência, ou se o STF reconhece a plausibilidade da competência eleitoral, ante a presença de indícios de crime eleitoral, para que ela afira sua própria competência. Para essa análise, trabalha-se com o universo de 25 acórdãos.<sup>105</sup>

Esse foi um tema que perpassou as discussões do 4º AgRg no Inq 4.435. Os Ministros Alexandre de Moraes e Celso de Mello destacaram que cabe à Justiça Eleitoral proceder à avaliação quanto à existência de conexão entre o crime eleitoral e o crime comum a ele supostamente vinculado, sendo possível a cisão do processo caso ela entenda que não há. Essa ideia foi retomada na Rcl 37751 AgR (j. 15/09/2020), na qual o Relator, Min. Alexandre de Moraes, afirmou que, embora esse aspecto não tivesse constado da ementa, ele seria um dos pontos essenciais do acórdão.

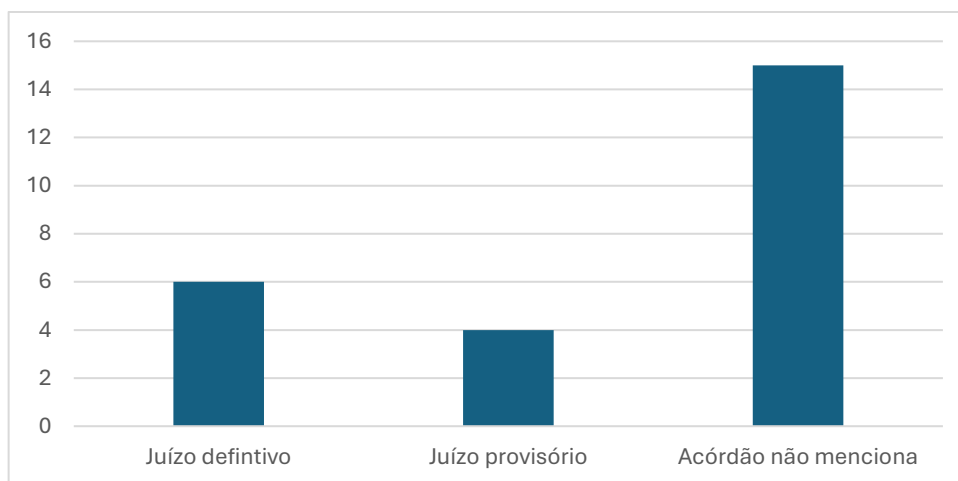
Nesse cenário, entre os 25 casos, por 6 vezes o STF decidiu de forma definitiva sobre a competência eleitoral.<sup>106</sup> Por 4 vezes, o STF fez menção expressa à natureza provisória de sua

<sup>105</sup> Foram excluídos o Inq 4444 AgR (j. 31/08/2021), em que se reconheceu a competência da Justiça Eleitoral e, em seguida, concedeu-se ordem de *habeas corpus* de ofício para trancar a investigação por excesso de prazo, e o RE 1369353 AgR (j. 13/06/2023), em que o STF apenas manteve acórdão de *habeas corpus* de Tribunal de Justiça que declarara a competência eleitoral.

<sup>106</sup> São eles: Rcl 32081 (j. 22/08/2021), Rcl 34796 AgR (j. 14/09/2021), HC 206784 AgR (j. 22/08/2023), Rcl 46987 AgR (j. 29/04/2024), Rcl 53360 AgR (j. 29/04/2024), Rcl 49739 AgR (j. 01/07/2024). De forma exemplificativa, a Rcl 49739 AgR (j. 01/07/2024) determina a “*remessa definitiva dos autos (...) à Justiça eleitoral*”.

declaração de competência, deixando claro que estaria remetendo aos autos para que o Juízo Eleitoral avaliasse sua própria competência.<sup>107</sup> Nos outros 15 casos, não é tratado expressamente se a declaração de competência seria provisória ou definitiva.

**Tabela 22 – Natureza do Juízo sobre a Declaração de Competência**



Em geral, observa-se que este é um tema bastante olvidado pelos acórdãos, que não se dão o cuidado de dizer se vislumbram plausibilidade na competência eleitoral, a ser avaliada por ela mesma, ou se há patente ocorrência de crime eleitoral, a atrair definitivamente a competência eleitoral. A esse respeito, em regra, parece incorreto o reconhecimento definitivo da competência eleitoral pelo STF, cabendo à Justiça Eleitoral decidir sobre sua própria competência em deferência ao princípio *kompetenz-kompetenz*. Como bem explicitado no acórdão do 4º AgRg no Inq 4.435, havendo indícios da prática de crime eleitoral, cabe à justiça especializada decidir sobre a ocorrência, ou não, de crime eleitoral, bem como a conexão entre o crime eleitoral e demais crimes verificados.

### **3.6.1.3. Extensão da nulidade de atos processuais praticados por autoridade incompetente**

Nos casos em que o STF reconheceu que o processo vinha sendo conduzido por autoridade judicial incompetente, a pesquisa buscou compreender qual é o tratamento dado aos

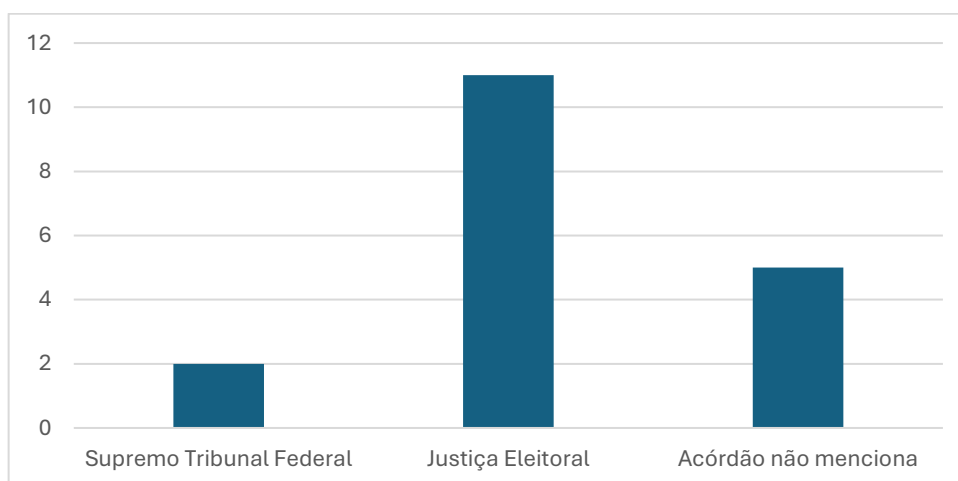
<sup>107</sup> São eles: Pet 8054 (j. 20/09/2019), Rel 37751 AgR (j. 15/09/2020), RHC 188233 AgR (j. 16/03/2021) e Pet 7832 AgR (j. 17/05/2022). De forma exemplificativa, a Pet 7832 AgR (j. 17/05/2022) diz que “o presente encaminhamento não importa em qualquer definição de competência, que se submete à avaliação exauriente das instâncias próprias, inclusive quanto à higidez criminal do noticiado pelos colaboradores, circunstância que, ao menos por ora, não está sujeita a controle direto pelo Supremo Tribunal Federal”.

atos processuais já praticados, notadamente quanto à declaração de nulidade e sua extensão. Para essa análise, trabalha-se com o universo de 18 acórdãos.<sup>108</sup>

A primeira etapa da discussão é, uma vez reconhecida a competência eleitoral no âmbito do STF, se cabe a ele declarar a nulidade dos atos processuais ou se essa declaração incumbe ao Juízo eleitoral competente. Caso se entenda que cabe ao STF, inicia-se uma segunda etapa quanto à extensão da declaração de nulidade, se relativa a todos os atos processuais ou apenas aos atos decisórios.

Entre os 18 casos, em 2 deles o próprio STF declara a nulidade dos atos decisórios, em atenção ao art. 567 do CPP,<sup>109</sup> em 11 o STF afirma que compete à Justiça Eleitoral decidir sobre eventual nulidade ou convalidação dos atos processuais<sup>110</sup> e em 5 o acórdão não discorre sobre eventual declaração de nulidade.<sup>111</sup>

**Tabela 23 – Órgão Julgador a quem Compete Declarar a Nulidade de Atos Processuais**



Nota-se que há discordância quanto à aplicação do art. 567 do CPP.<sup>112</sup> Por um lado, o STF invocou o dispositivo nas duas oportunidades em que expressamente declarou a nulidade

<sup>108</sup> Foi acrescida a Rcl 45169 AgR (j. 15/09/2021), acórdão apenas com a ementa publicizada que trata da declaração de nulidade sob a ótica de supressão de instância. Além disso, foram excluídos (i) processos de competência originária do STF e (ii) HCs e RHC contra acórdão do TSE, isto é, que já estavam na Justiça Eleitoral antes da decisão.

<sup>109</sup> Rcl 52466 AgR (j. 22/05/2023) e ARE 1273481 AgR (j. 24/06/2024).

<sup>110</sup> Rcl 37751 AgR (j. 15/09/2020), RHC 188233 AgR (j. 16/03/2021), RHC 177243 (j. 29/06/2021), Rcl 32081 (j. 22/08/2021), Rcl 36009 (j. 22/08/2021), Rcl 34796 AgR (j. 14/09/2021), Rcl 45169 AgR (j. 15/09/2021), Rcl 46733 AgR (j. 29/05/2023), Rcl 45677 AgR (j. 02/10/2023), Rcl 46987 AgR (j. 29/04/2024) e Rcl 53360 AgR (j. 29/04/2024).

<sup>111</sup> Rcl 43130 AgR (j. 25/05/2021), RE 1369353 AgR (j. 13/06/2023), HC 206784 AgR (j. 22/08/2023), ARE 1459601 AgR (j. 14/04/2025) e Rcl 49739 AgR (j. 01/07/2024).

<sup>112</sup> Art. 567. A incompetência do juízo anula somente os atos decisórios, devendo o processo, quando for declarada a nulidade, ser remetido ao juiz competente.

dos atos decisórios. Por outro, o dispositivo também foi invocado para afirmar que caberia à Justiça Eleitoral se manifestar sobre a convalidação de atos decisórios.<sup>113</sup> Neste caso, o STF não declara expressamente a nulidade dos atos decisórios, mas determina que a autoridade competente deverá observar o comando legal e indicar quais atos serão convalidados.

Além disso, observa-se que nenhum dos julgados entendeu por bem declarar a invalidade de atos instrutórios, mas tão somente de atos decisórios. Nesse sentido, observa-se o disposto no art. 567 do CPP.

Ainda que implicitamente, parece que a maior parte dos acórdãos se conformam ao entendimento exarado na Rcl 45169 AgR (j. 15/09/2021), a qual argumenta que o exame da nulidade de atos decisórios diretamente pelo STF importaria em supressão de instância. Esse posicionamento parece prevalecer na jurisprudência, tendo em vista que a maioria dos processos relega a análise primeva da nulidade dos atos à Justiça Eleitoral.

Apesar de sua relevância, o tema das nulidades dos atos praticados por juiz incompetente é tratado com pouca reflexão nos acórdãos, usualmente referido em um único parágrafo ao final da fundamentação, como se fosse uma decorrência trivial do reconhecimento da incompetência. Como visto, há acórdãos que simplesmente não discorrem sobre a declaração de nulidade. A consequência deletéria desse trato açodado ao regime de nulidades é o tratamento injustificadamente desigual dos jurisdicionados.

Apesar da escassez de reflexão sobre a matéria, merece destaque o HC 238461 AgR (j. 25/06/2025). Antes do julgamento pelo STF deste HC, o STJ reconheceu, no RHC 132603 AgR, a competência eleitoral para processar e julgar ação penal até então em trâmite na Justiça Federal, remetendo os autos à Justiça Eleitoral do Estado de São Paulo para que avaliasse a eventual convalidação dos atos processuais. O Juízo Eleitoral, de forma genérica, limitou-se a dizer “*CONVALIDO todos os atos anteriormente praticados*”, sem fundamentos adicionais. Nesse cenário, a Defesa impetrou *habeas corpus* no TRE/SP e, em razão da negativa, no TSE, com a pretensão de reconhecimento da nulidade de todos os atos processuais praticados na Justiça Federal que, segundo sustentava, era evidentemente incompetente desde o início da investigação. Nesse sentido, invocou a teoria do juízo aparente, segundo a qual a convalidação dos atos praticados por autoridade incompetente somente seria possível quando houvesse dúvida objetiva ou erro justificável quanto ao Juízo competente.

No âmbito eleitoral, a ordem não foi concedida. No STF, o mérito do *habeas corpus* não foi julgado decido à perda do objeto por trancamento superveniente da ação penal. Apesar disso,

---

<sup>113</sup> Nesse sentido, RHC 188233 AgR (j. 16/03/2021) e RHC 177243 (j. 29/06/2021).

o voto apresentado pelo Min. Gilmar Mendes reconheceu que, naquele caso, seria inviável a convalidação de qualquer ato processual devido à manifesta violação às regras de competência. Segundo ele, nas hipóteses de prévio conhecimento das circunstâncias indicativas da incompetência ou em casos de erro injustificável seria inaplicável a teoria do juízo aparente e, por consequência, da convalidação de atos processuais. Além disso, ponderou que o ônus argumentativo para aplicação da teoria é do órgão acusador, pois se trataria de relativização da garantia fundamental ao processamento pelo juiz natural.

À exceção deste HC, a aplicação da teoria do juízo aparente não constou em nenhum outro julgado no escopo da pesquisa. Esse parece um sintoma do tratamento açodado que se dá ao tratamento das nulidades e da convalidação de atos processuais após o reconhecimento da incompetência, tema que merece maior destaque.

Nesse sentido, o *iter* procedimental do HC 238461 AgR (j. 25/06/2025) revela como a falta de pronunciamento sobre a nulidade de atos e possibilidade de convalidação pode ser uma disfunção sistêmica em prejuízo do bom funcionamento da Justiça brasileira. Em consulta pública ao site do STJ, observa-se que a decisão que reconheceu a competência eleitoral, no RHC 132603 AgR, foi proferida em 21/09/2021. Até que o STF se manifestasse no sentido de que seria inviável a convalidação de atos processuais em face da inaplicabilidade da teoria do juízo aparente, se passaram mais de 3 anos e ao menos 3 órgãos jurisdicionais distintos tiveram de apreciar a matéria – o Juízo Eleitoral, o TRE/SP e o TSE. Inobstante, essa é uma análise que poderia ter sido realizada desde a primeira impetração, pois fundada em circunstâncias objetivas do caso concreto. O dispêndio de recursos e tempo poderia ser evitado caso o tratamento adequado fosse dado desde a declaração primeva de incompetência.

### 3.6.2. Casos negativos de conexão

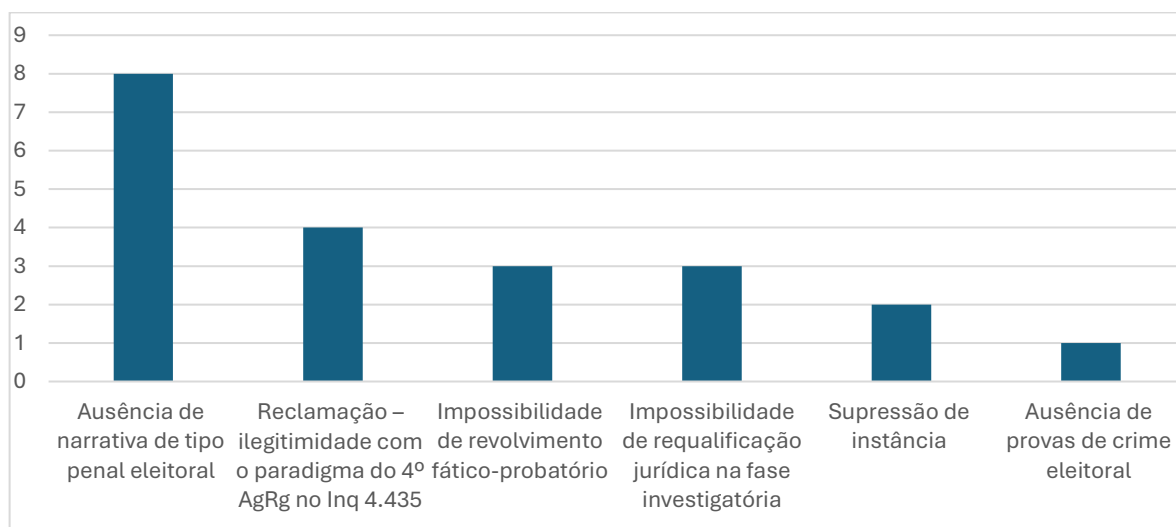
Enfim, entre os 21 casos em que o STF foi instado a examinar a competência da Justiça Eleitoral e julgou pelo não reconhecimento de sua competência, buscou-se registrar qual é o fundamento adotado, seja por óbice processual para o conhecimento da matéria seja em razão das circunstâncias do caso. Houve alguma dificuldade quanto à tentativa de identificar a *ratio decidendi*, pois com frequência as decisões colacionam um emaranhado de óbices processuais para o não conhecimento da impugnação.<sup>114</sup>

---

<sup>114</sup> Exemplificativamente, o HC 226355 AgR (j. 04/09/2023) enumera como óbices processuais ao conhecimento do *habeas corpus* (i) supressão de instância quanto à matéria alegada, (ii) violação à Súmula nº 691/STF, dado se tratar de *writ* impetrado contra decisão liminar, (iii) necessidade de reanálise de fatos provas.

As causas mais frequentes para não se reconhecer a competência da Justiça Eleitoral para processar crimes eleitorais e conexos são ausência de narrativa de tipo penal eleitoral (8), reclamação – ilegitimidade com o paradigma do 4º AgRg no Inq 4.435 (4), impossibilidade de revolvimento fático-probatório (3), impossibilidade de requalificação jurídica na fase investigatória (3), supressão de instância (2) e ausência de provas de crime eleitoral (1).

**Tabela 24 – Motivo para o não Reconhecimento da Competência Eleitoral**



Os 8 casos em que não se reconheceu a competência eleitoral em razão da ausência de descrição de um tipo penal eleitoral cuidam de julgados que apreciam estritamente o conteúdo da denúncia ofertada e, dentre os fatos narrados, não identificam crime eleitoral. A meu ver, são acórdãos que se baseiam na melhor interpretação do princípio da correlação entre acusação e sentença, conforme explanado no capítulo 3.6.1. Neles, o STF se mantém adstrito à narrativa fática e não reconhece nela a ocorrência de crime eleitoral, deixando de realizar a *emendatio libelli* requerida pela parte.

No mais, merecem destaque os 2 casos em que reconhecida a impossibilidade de apreciação da competência eleitoral por supressão de instâncias foram julgados pela 1ª Turma, tais sejam o HC 213247 AgR (j. 08/08/2022) e o HC 226355 AgR (j. 04/09/2023). No primeiro, a Turma entendeu que não poderia conhecer de *habeas corpus* impetrado de decisão monocrática prolatada no STJ, sendo necessário que houvesse pronunciamento colegiado. No segundo, o *writ* foi impetrado contra decisão liminar monocrática no STJ, na qual não foi efetivamente debatida a competência eleitoral, mas apenas a necessidade, em caráter cautelar, de sobrestamento da ação penal. À exceção deles, observa-se na jurisprudência o predomínio do entendimento de que a competência eleitoral é matéria de ordem pública, devido à sua



fixação pela Constituição, e que poderia ser reconhecida a qualquer momento e em qualquer grau de jurisdição.<sup>115</sup>

Por fim, há 4 casos de reclamação que não foi conhecida por impertinência com o paradigma invocado, tal seja o 4º AgRg no Inq 4.435. Esse tema será tratado no capítulo a seguir.

---

<sup>115</sup> A 2ª Turma consignou na Pet 6694 AgR-AgR (j. 25/05/2018) que a “*competência absoluta é matéria de ordem pública, razão por que, não obstante o objeto do agravo regimental seja tão somente a pretendida fixação da competência da Seção Judiciária do Estado do Paraná, nada obsta que, de ofício, se disponha a seu respeito*”. Também já asseverou, na Rcl 53620 ED-AgR (j. 23/10/2023), que o reconhecimento da competência eleitoral “*independeria até mesmo de pedido expresso das partes, na medida em que se trata de matéria de ordem pública, atinente à competência em razão da matéria*”. No mesmo sentido, Rcl 43130 AgR (j. 25/05/2021), RHC 177243 (j. 29/06/2021) e Rcl 34796 AgR (j. 14/09/2021).

#### 4. O AVIAMENTO DE RECLAMAÇÃO COM BASE EM ALEGADO DESCUMPRIMENTO DA ORDEM EXARADA NO 4º AGRG NO INQ 4.435

O aviamento de reclamação evocando o 4º AgRg no Inq 4.435 como paradigma é tema especialmente controvertido. A jurisprudência oscila em reconhecer o julgado como paradigma objetivo, ou não, para o aviamento de reclamação para garantir, em determinado caso, que um crime eleitoral seja processado e julgado pela Justiça Eleitoral. Essa discussão se situa dentro de um contexto maior sobre o uso da reclamação em face das decisões proferidas pelo STF.

A reclamação constitucional é ação autônoma de impugnação que visa, essencialmente, garantir a preservação da competência e da autoridade das decisões dos tribunais. Sua origem histórica remonta à adoção da teoria dos poderes implícitos pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e, ao longo do tempo, teve seu cabimento alargado por alterações no entendimento jurisprudencial, por emendas constitucionais e por inovações legislativas.

O julgamento histórico que assentou o cabimento da reclamação para garantir a autoridade do STF foi a Rcl 141, julgada em 1952, cuja ementa enuncia que “*vão seria o poder; outorgado ao Supremo Tribunal Federal de julgar em recurso extraordinário as causas decididas por outros tribunais, se lhe não fôra possível fazer prevalecer os seus próprios pronunciamentos, acaso desatendidos pelas justiças locais*”.<sup>116</sup> Observa-se que, então, a reclamação se revelava como um instrumento para garantir o cumprimento de decisões exaradas em recurso extraordinário pelos tribunais locais. A reclamação foi, posteriormente, incorporada ao Regimento Interno do STF em 1957.<sup>117</sup> O instituto se consolidou com o advento da Constituição de 1967, que conferiu força de lei federal ao RISTF com relação aos feitos de processamento originário no STF (art. 119, § 3º, “c”).<sup>118</sup>

A Constituição de 1988 foi a primeira constituição brasileira a dispor sobre o cabimento da reclamação, prevendo que compete ao Supremo Tribunal Federal processar e julgar, originariamente, a reclamação para a preservação de sua competência e garantia da autoridade de suas decisões (art. 102, inciso I, alínea I).<sup>119</sup> Por isso, é comum que a reclamação fundada neste dispositivo seja denominada reclamação constitucional.<sup>120</sup>

Nos primeiros anos após a promulgação da nova constituição, o STF admitia o uso de reclamação para impugnar o descumprimento de ordem exarada em processo subjetivo, como

<sup>116</sup> STF. Rcl 141 primeira, Tribunal Pleno, Rel. Min. Rocha Lagoa, julgado em 25/01/1952.

<sup>117</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 421.

<sup>118</sup> MENDES, *Op. Cit.* p. 421-423.

<sup>119</sup> A Constituição também dispõe que cabe ao Superior Tribunal de Justiça processar e julgar originariamente a reclamação para a preservação de sua competência e garantia da autoridade de suas decisões (art. 105, I, “f”).

<sup>120</sup> DONIZETTI, Elpídio. *Ações Constitucionais*. Editora Lumen Iuris: Rio de Janeiro, 2009, p. 201-221.

*habeas corpus* e recurso extraordinário, desde que realizada por quem fora parte no processo.<sup>121</sup> Por outro lado, entendia inadmissível o uso de reclamação com base em acórdãos proferidos em controle concentrado/abstrato de normas, à época exercido apenas em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI).<sup>122</sup>

Sobreveio a Emenda Constitucional nº 3/1994, que criou a Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) e previu que as decisões do STF proferidas neste instrumento de controle seriam dotadas de **eficácia contra todos (*erga omnes*) e efeito vinculante** em face dos Poderes Judiciário e Executivo, vide redação dada ao § 2º do art. 102.<sup>123</sup> Assim, no julgamento da ADC 1, o STF consignou que a ADC teria um “*plus*” – para utilizar a expressão do acórdão – com relação à ADI, tais sejam a eficácia *erga omnes* e o efeito vinculante, que permitiram o aviamento de reclamação diretamente ao STF para garantir o cumprimento da decisão.<sup>124</sup>

Anos depois, a ADI foi dotada de eficácia contra todos e o efeito vinculante com a promulgação da Emenda Constitucional nº 45/2004, que deu redação mais ampla ao § 2º do art. 102.<sup>125</sup> Além disso, a EC nº 45/2004 criou a súmula vinculante com o novel art. 103-A.<sup>126</sup> Com relação à súmula vinculante, a própria emenda já previu o cabimento da reclamação contra ato administrativo ou judicial que contrarie seu enunciado.<sup>127</sup> Com essas alterações, a jurisprudência se pacificou quanto à aceitação de reclamação em face de acórdão proferida em controle abstrato de normas, tendo em vista a eficácia contra todos e o caráter vinculante.<sup>128</sup>

<sup>121</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. *Op. Cit.*, p. 436-437.

<sup>122</sup> “*A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido do não cabimento de reclamação na hipótese de descumprimento de decisão tomada em sede de controle concentrado de constitucionalidade, dada a natureza eminentemente objetiva do processo de ação direta*” (STF. Rcl 354 AgR, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, julgado em 16/05/1991).

<sup>123</sup> Redação dada pela EC nº 3/1994. Art. 102. § 2º As decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações declaratórias de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal, produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e ao Poder Executivo.

<sup>124</sup> STF. ADC 1 QO, Tribunal Pleno, Rel. Min. Moreira Alves, julgado em 27/10/1993.

<sup>125</sup> Redação dada pela EC nº 45/2004. Art. 102. § 2º As decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal.

<sup>126</sup> Art. 103-A. O Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços dos seus membros, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, aprovar súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei

<sup>127</sup> Art. 103-A. 3º Do ato administrativo ou decisão judicial que contrariar a súmula aplicável ou que indevidamente a aplicar, caberá reclamação ao Supremo Tribunal Federal que, julgando-a procedente, anulará o ato administrativo ou cassará a decisão judicial reclamada, e determinará que outra seja proferida com ou sem a aplicação da súmula, conforme o caso.

<sup>128</sup> Cite-se ainda o art. 13 da Lei nº 9.882/1999, Lei da ADPF, que prevê: “*caberá reclamação contra o descumprimento da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal, na forma do seu Regimento Interno*”.

Mais recentemente, o CPC de 2015 expandiu o cabimento da reclamação ao assegurar sua proposição perante qualquer tribunal (art. 988, §1º). O art. 988 dispõe que cabe reclamação para preservar competência do tribunal (inciso I), garantir a autoridade das decisões do tribunal (inciso II), garantir a observância de enunciado de súmula vinculante e de decisão do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade (inciso III) e garantir a observância de acórdão proferido em julgamento de incidente de resolução de demandas repetitivas ou de incidente de assunção de competência (inciso IV).<sup>129</sup>

A proposição de reclamação com base em alegada violação à decisão proferida no 4º AgRg no Inq 4.435 se relaciona, **em tese**, à garantia da autoridade das decisões (art. 102, inciso I, alínea I da CF e art. 988, inciso I, do CPC).<sup>130</sup> Quando fundada nessa causa de pedir, a reclamação se volta contra decisão judicial ou ato administrativo que contrarie uma ordem do STF.<sup>131</sup> Assim, deve haver uma ordem a ser seguida pela autoridade judicial ou administrativa que tenha sido descumprida.

Essa ordem pode ser específica, destinada àquela autoridade em razão de uma decisão do STF em caso concreto (como uma ordem de *habeas corpus* individual), ou geral, em razão da eficácia *erga omnes* de determinada decisão (como nos pronunciamentos de controle abstrato de constitucionalidade).

No primeiro caso, as decisões proferidas em processos subjetivos produzem efeitos *inter partes* e, dessa forma, constituem uma ordem a ser cumprida apenas entre elas. Nessa situação, apenas as partes que integraram a relação processual possuem legitimidade para ajuizar reclamação. No segundo caso, as decisões proferidas em processos objetivos produzem efeitos contra todos e, portanto, vinculam todo o Poder Judiciário e Executivo. Nessa hipótese, todos aqueles englobados pela ordem serão legitimados a ajuizar reclamação para fazer valer a autoridade da decisão.

A decisão alegadamente desrespeitada será invocada como *paradigma* da reclamação. A depender do processo no qual fora proferida e na extensão de sua vinculação, o paradigma será denominado subjetivo (efeito *inter partes*) ou objetivo (efeito *erga omnes*).

---

<sup>129</sup> Registre-se que é cabível o aviamento de reclamação para garantir a observância de acórdão proferido em recurso extraordinário com repercussão geral reconhecida, desde que haja o esgotamento das instâncias ordinárias, vide art. 988, § 5º, inciso II do CPC.

<sup>130</sup> A ordem supostamente violada quando da invocação do 4º AgRg no Inq 4.435 é a orientação constante na ementa: “*Compete à Justiça Eleitoral julgar os crimes eleitorais e os comuns que lhe forem conexos*”.

<sup>131</sup> ARABI, Abhner Youssif Mota. Cabimento e Legitimidade da Reclamação Constitucional em Matéria Criminal. In: AKERMAN, William; BADARÓ, Gustavo; DA ROSA, Alexandre Moraes (Org.). *Reclamação Constitucional no Supremo Tribunal Federal em Matéria Criminal*. Brasília: Editora Sobredireito, 2025.

A esse respeito, a jurisprudência desenvolveu o critério da *estrita aderência* entre paradigma e ato reclamado para conhecimento da reclamação.<sup>132</sup> A aderência estrita se refere a um liame claro entre o alcance da decisão supostamente violada e o ato reclamado. O cotejo entre os atos é estritamente jurídico.<sup>133</sup>

Nesse contexto, é importante destacar que não cabe reclamação para impugnar decisão judicial que seja contrária à jurisprudência,<sup>134</sup> definida como o entendimento dominante sobre determinada matéria observado por meio de diversas decisões convergentes ou por enunciado de súmula sem efeito vinculante.<sup>135</sup> Ainda que o Tribunal possua um entendimento consolidado em determinada matéria, é necessário que haja um comando de seguimento obrigatório pelas instâncias inferiores para aviamento de reclamação. Do contrário, a reclamação expande excessivamente seu escopo de cabimento e perde sua própria razão de ser, tal seja garantir a autoridade das decisões.

A princípio, causa estranheza o fato de a utilização do 4º AgRg no Inq 4.435 como paradigma para aviamento de reclamação ser matéria controvertida na jurisprudência. As hipóteses de cabimento da reclamação, como expostas acima, estão bem delimitadas na Constituição e no CPC, de forma que bastaria ao STF verificar se o julgado se amolda a alguma delas ou não.

Na verdade, a discussão que se observa na jurisprudência diz respeito ao alcance da vinculação do julgado. Quer dizer, **se a decisão proferida no 4º AgRg no Inq 4.435 vincularia somente as partes do Inq 4.435 ou se possuiria eficácia *erga omnes***. A princípio, um agravo regimental interposto pelo MPF em inquérito policial se caracterizaria como julgado de índole subjetiva, vinculando apenas as partes que dele participaram. Contudo, como se verá, ao longo do tempo vários argumentos foram suscitados na jurisprudência para defender que a eficácia do julgado transcenderia o caráter intersubjetivo típico do inquérito policial e produziria efeitos sobre a totalidade do ordenamento jurídico.

Esse é um problema que, como se discutirá mais à frente, adveio da afetação e julgamento pelo Plenário sem a devida discussão sobre seu significado e suas consequências

---

<sup>132</sup> “A existência de relação de estrita aderência entre a matéria objeto do acórdão reclamado e aquela discutida na decisão paradigma é requisito indispensável para o cabimento de reclamação, não sendo possível a sua utilização como sucedâneo recursal” (STF. Rcl 57674 AgR, 2ª Turma, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 18/10/2023). No mesmo sentido, STF. Rcl 83570 ED, 1ª Turma, Rel. Min. Cristiano Zanin, julgado em 06/10/2025.

<sup>133</sup> ARABI, Abhner Youssif Mota. *Op. Cit.*, p. 20.

<sup>134</sup> MORATO, Leonardo. Reclamação e sua aplicação para o respeito da súmula vinculante. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007, p. 168.

<sup>135</sup> “Segundo entendimento da Corte, não se admite reclamação constitucional fundada em suposto desrespeito a súmulas e decisões destituídas de eficácia vinculante, ressalvada a hipótese de o reclamante ter figurado como sujeito processual na causa invocada como paradigma” (STF. Rcl 11235 AgR, Tribunal Pleno, Rel. Min. Teori Zavascki, julgado em 18/12/2013).

processuais. Olhando para trás, por vezes o STF afirmou se tratar de orientação jurisprudencial pacificada pelo Plenário, mas ainda assim decidida em processo subjetivo e, em outras, afirmou que a orientação firmada pelo Plenário possuiria eficácia contra todos, a justificar a aceitação ampla da reclamação em processos que violassem a ordem exarada a todo o ordenamento jurídico. Ao menos em tese, esta não deveria ser uma matéria objeto de divergência entre as Turmas e, como se verá, ao longo do tempo dentro das próprias Turmas.

A oscilação de entendimento é prejudicial à segurança jurídica, pois não permite que os jurisdicionados tenham um posicionamento claro segundo o qual possam orientar suas expectativas e sua atividade processual. No mais, fere a isonomia entre os jurisdicionados, uma vez que alguns tem sua reclamação conhecida e provida e outros sequer superam a barreira da cognoscibilidade.

**Em suma, a controvérsia sobre o aviamento de reclamação com base no 4º AgRg no Inq 4.435 diz respeito à extensão de sua vinculação (*inter partes* ou *erga omnes*) e, por consequência, à legitimidade das partes para ajuizarem reclamação, à luz do critério da estrita aderência.**

O trabalho propõe, portanto, fazer uma reconstrução integral da jurisprudência e, após, buscar a melhor resposta para a caracterização de sua eficácia intersubjetiva ou contra todos.

#### **4.1. A inconstância da jurisprudência**

A melhor forma de avaliar a oscilação no entendimento jurisprudencial sobre a natureza do 4º AgRg no Inq 4.435 é por Turma e ao longo do tempo. Assim, é possível observar a evolução do entendimento em cada órgão colegiado.

Em adição aos acórdãos selecionados no capítulo 2.2, a pesquisa leva em conta 3 acórdãos sob segredo de justiça que possuem ementa disponível.<sup>136</sup> Além disso, descarta acórdãos de reclamação, inicialmente selecionados, que não evocam como paradigma o 4º AgRg no Inq 4.435.<sup>137</sup>

Antes de adentrar na análise da jurisprudência, é preciso chamar atenção aos casos que optou-se por denominar de “falsa” ausência de aderência estrita. Nesses casos, a Turma argumenta que não há aderência estrita pela ausência de indícios de crime eleitoral, situação que é diferente da “verdadeira” ausência de aderência estrita por falta de vinculação *erga omnes*

---

<sup>136</sup> Da 1ª Turma, Rcl 49981 AgR (j. 02/05/2022) e, da 2ª Turma, Rcl 36131 AgR (j. 01/09/2020) e Rcl 51827 AgR (j. 10/11/2022).

<sup>137</sup> A Rcl 34796 AgR (j. 14/09/2021) invoca como paradigma o Inq 4.146 e a Rcl 52466 AgR, (j. 22/05/2023) invoca como paradigma a Rcl 43.007.

do julgado. Nos casos da “falsa” ausência, a reclamação não é conhecida devido à falta de indícios de crime eleitoral. Neles, pode-se dizer que há um reconhecimento implícito da vinculação contra todos do julgado, dado que o motivo do não conhecimento é relacionado às circunstâncias do caso, e não à vinculação do julgado.

#### 4.1.1. 1ª Turma

No primeiro julgamento de reclamação após o aventado paradigma, na Rcl 37751 AgR (j. 15/09/2020), a 1ª Turma, por maioria, conheceu e deu provimento a reclamação aviada com base em alegado descumprimento à ordem do 4º AgRg no Inq 4.435 para remeter ação penal para a Justiça Eleitoral. Apesar da relevância do tema, o voto do Relator não teceu considerações sobre a eficácia contra todos, ou não, do paradigma invocado, limitando-se a aceitá-lo sem justificação. Em contraponto, o Min. Marco Aurélio ficou vencido, afirmando justamente a impossibilidade de reclamação em face da ausência de efeito vinculante contra todos do julgado.

O entendimento da maioria se manteve, dessa vez por unanimidade, na Rcl 42894 AgR (j. 23/11/2020), quando a reclamação foi julgada improcedente em razão da ausência de indícios de crime eleitoral. Entende-se que houve uma aceitação implícita de eficácia *erga omnes*, pois o motivo do julgamento improcedente foi apenas a falta de indícios de crime eleitoral. Esse é um dos casos de “falsa” ausência de estrita aderência em razão da ausência de indícios de crime eleitoral, e não pela falta de eficácia contra todos do julgado.<sup>138</sup>

Já na Rcl 49981 AgR (j. 02/05/2022), pela primeira vez e à unanimidade, a 1ª Turma consignou que a reclamação exige “*que o pronunciamento tenha sido proferido em processo subjetivo no qual o reclamante figurou como parte, ou então que tenha efeito vinculante*”, e isso não teria ocorrido com relação ao ato reclamado e o 4º AgRg no Inq 4.435. Ou seja, reconheceu-se que o não poderia ser invocado como paradigma objetivo.

Enfim, na Rcl 55960 AgR (j. 22/11/2022), o entendimento quanto à ausência de eficácia contra todos do julgado foi reafirmado à unanimidade.

#### 4.1.2. 2ª Turma

---

<sup>138</sup> Em seu voto, o Min. Alexandre de Moraes ponderou “já ter julgado diversas Reclamações procedentes envolvendo o acórdão paradigma (Rcl 36.665/TO, Rcl 38.275/TO, Rcl 37.322/TO e Rcl 37.751/TO)”, reputando-o como paradigma objetivo. Nesse sentido, não bastaria a mera alegação da prática de crime eleitoral, mas somente “com a análise dos fatos narrados e das provas coligidas nos autos é que se poderia verificar, no caso concreto, se existiriam (ou não) indícios da prática de crime eleitoral”.

Em seu entendimento inaugural na Rcl 36131 AgR (j. 01/09/2020), por maioria, vencido o Min. Edson Fachin, a 2ª Turma consignou que o “*Plenário desta Corte estabeleceu, de forma objetiva, os critérios para definição da competência da Justiça Eleitoral, o que torna possível o uso do instrumento da reclamação para garantia da autoridade da decisão da Corte*”, dando provimento à reclamação para remeter o processo para a Justiça Eleitoral. Esse é um argumento que será apreciado mais à frente, pois leva à ideia de que qualquer julgamento de direito objetivo (lei *em abstrato*) pelo Plenário poderia ser tratado como paradigma objetivo.<sup>139</sup>

Em seguida, na Rcl 41799 ED-AgR (j. 03/10/2020), por unanimidade, a reclamação foi julgada improcedente em razão da falta de estrita aderência pela ausência de “*elementos robustos de prova a indicarem prática de crime eleitoral*”. Nesses termos, tem-se que houve uma aceitação implícita da eficácia *erga omnes*, na medida em que a reclamação foi julgada improcedente pela falta de elementos de crime eleitoral.

O entendimento se altera na Rcl 43130 AgR (j. 25/05/2021). Nesse caso, a Turma reconheceu que o 4º AgRg no Inq 4.435 foi proferida em processo de índole subjetiva e, portanto, não seria possível o aviamento de reclamação por quem não foi parte na relação processual. O acórdão consignou que o julgamento era “*percebido tão somente de uma perspectiva de norte jurisprudencial, e não necessariamente vinculante*”. Em seguida, mesmo com o óbice de conhecimento, concedeu *habeas corpus* de ofício para remeter o processo à Justiça Eleitoral ante ao “*substrato fático robusto*” a indicar a ocorrência de crime eleitoral. Ficaram vencidos os Ministros Edson Fachin e Cármen Lúcia quanto à concessão da ordem de ofício.

Pouco tempo depois, o posicionamento retorna na Rcl 32081 (j. 22/08/2021). Trata-se de um caso bastante interessante, pois traz reflexões sobre a vinculação *erga omnes* do 4º AgRg no Inq 4.435 e, pela primeira vez, traz a ideia da utilização de estratégias processuais do Ministério Público para evitar a competência da Justiça Eleitoral.<sup>140</sup> A esse respeito, o acórdão pondera que a afetação do julgamento ao Plenário seria favorável à adoção da teoria da “*abstrativização do controle difuso ou da eficácia expansiva das decisões*” em razão de um argumento pragmático, tal seja a necessidade de que entendimentos consolidados sejam observados pelas instâncias inferiores. A mesma *ratio* foi adotada na subsequente Rcl 36009 (j. 22/08/2021). Os dois casos foram julgados à unanimidade.<sup>141</sup> Confira-se:

---

<sup>139</sup> Relembre-se que este é um dos julgados com restrição de publicidade que somente pode ser lido quanto à sua ementa.

<sup>140</sup> Esse tema foi tratado no capítulo 3.6.1 em relação aos casos de arquivamento sumário parcial de investigação de crime eleitoral.

<sup>141</sup> Registre-se que o Min. Edson Fachin declarou sua suspeição para votar nos dois processos.



Destaque-se que o precedente firmado no Inq 4435 AgR-quarto ocorreu a partir da afetação do recurso da Primeira Turma ao Plenário do Supremo Tribunal Federal, para que a questão atinente à competência da Justiça Eleitoral fosse reapreciada e aplicada de forma objetiva no âmbito do STF e das demais instâncias inferiores.

Com efeito, a necessidade de se imprimir racionalidade e efetividade às deliberações do Plenário do Supremo Tribunal Federal milita em favor da adoção da teoria da abstrativização do controle difuso ou da eficácia expansiva das decisões adotadas de forma definitiva pela Corte, ainda que em processos de índole subjetiva.

Do contrário, teremos a persistência dessa anacrônica situação em que os entendimentos consolidados da mais alta Corte do país são solenemente ignorados pelas instâncias inferiores.

Cerca de 3 meses depois, na Rcl 42993 AgR (j. 23/11/2021) a Turma voltou afirmar que se tratava de “*paradigma desprovido de efeito vinculante geral*”, negando seguimento à reclamação. No mesmo sentido, foi negado seguimento à subsequente Rcl 51827 AgR (j. 10/11/2022). Ambos foram julgados à unanimidade e com relatoria do Min. Edson Fachi

Já na Rcl 51895 AgR (j. 22/05/2023), por unanimidade, o entendimento tornou ao caso da “falsa” inexistência de estrita aderência, isto é, que o Tribunal reconhece implicitamente que o 4º AgRg no Inq 4.435 é dotado de eficácia *erga omnes*, mas deixa de reconhecer a competência da Justiça Eleitoral por falta de “*elementos robustos de prova que apontem, ao menos em tese, para a prática de crime eleitoral*”.

Logo em seguida, na Rcl 46733 AgR (j. 29/05/2023) a 2ª Turma voltou ao entendimento de que a reclamação era inadmissível por se tratar de invocação indevida de paradigma subjetivo. Todavia, por maioria, concedeu ordem de *habeas corpus* de ofício para remeter o processo à Justiça Eleitoral em face dos indícios de crime eleitoral, vencidos os Ministros Ricardo Lewandowski e Edson Fachin quanto à concessão da ordem.

Novamente alterando de posição, na Rcl 45677 AgR (j. 02/10/2023), por maioria, o 4º AgRg no Inq 4.435 foi aceito como paradigma objetivo, ainda que de forma pouco clara quantos aos fundamentos. É que, apesar de dar provimento à reclamação e, por óbvio, entender pela existência de estrita aderência, o acórdão se vale de expressões vagas como “*deixar de dar eficácia e cumprimento à **orientação** contida no julgamento*” e que “[e]sse tipo de interpretação termina por negar qualquer força ou eficácia decisória às determinações oriundas desta Corte, o que não deve ser admitido”. Não fica claro se a decisão adota expressamente a ideia da abstrativização do controle difuso ou similar, mas aparentemente expande o escopo da reclamação para aceitar violação à jurisprudência dominante. Ficaram vencidos os Ministros André Mendonça e Edson Fachin, que não conheciam da reclamação.

A seguir, na Rcl 53620 ED-AgR (j. 24/10/2023), por unanimidade, tornou-se à ideia da “falsa” estrita aderência, julgando a reclamação improcedente devido à falta de indícios da prática de crime eleitoral. De forma bastante direta, afirmou-se que “*este Tribunal apreciou exaustivamente os elementos probatórios acostados aos autos do processo, sem identificar qualquer indício de cometimento de crime eleitoral*”, o que parece superar os limites de cognição inerentes à reclamação.

Já no julgamento conjunto das Rcl 46987 AgR (j. 29/04/2024) e Rcl 53360 AgR (j. 29/04/2024) aparece com maior relevância os citados estratagemas processuais do Ministério Público para evitar a competência eleitoral. Essa atuação é referida como uma tentativa de *bypass* (desvio ou contorno) à orientação firmada no 4º AgRg no Inq 4.435.<sup>142</sup> Apoiando-se na ideia de que a afetação da 1ª Turma ao Plenário tinha por objetivo pacificar o alcance da competência da Justiça Eleitoral, o acórdão discorre longamente sobre as “*várias práticas manejadas para contornar o precedente*” pelo Ministério Público e a necessidade de conhecimento das reclamações para coibir violações à garantia do juiz natural. Assim, o foco se desloca da análise do precedente em si para a atuação processual do MP em face da competência eleitoral. A reclamação foi conhecida e julgada procedente. Ficaram vencidos os Ministros André Mendonça e Edson Fachin quanto ao conhecimento da reclamação.

No mesmo sentido, a Rcl 49739 AgR (j. 01/07/2024) reforça e expande as ideias anteriores sobre o uso da reclamação para reprimir eventuais tentativas de “contornar” o juiz natural. No caso, fala-se em descon sideração indevida de indícios de crimes eleitorais. Assim, diz-se rapidamente que “*o Tribunal Pleno pacificou a discussão quanto ao alcance e os limites da competência criminal da Justiça Eleitoral*”, sem adentrar no caráter vinculante da decisão, e discorre sobre as práticas observadas para tentar afastar os processos da competência eleitoral. Ficou vencido o Min. Edson Fachin quanto ao conhecimento da reclamação.

Por último, na Rcl 71025 AgR (j. 25/06/2025), por unanimidade, a 2ª Turma negou seguimento à reclamação devido ao alcance subjetivo do paradigma. Mais do que isso, afirmou que a reclamação seria inadequada, pois “*não se admite a abstrativização ou objetivação de uma ação de índole subjetiva para extrair-lhe efeitos erga omnes e alcançar parte estranha à relação jurídico-processual do paradigma*”. Nessa ocasião, o acórdão, lavrado pelo Min. André Mendonça, ainda consignou que há “*divergência entre as Turmas desta Suprema Corte acerca da abstrativização do que decidido no INQ nº 4435-AgRg-Quarto*”.

---

<sup>142</sup> Note-se que a ideia de *bypass* ao julgado somente faz sentido caso se reconheça a eficácia *erga omnes* do acórdão, uma vez que não é certo dizer que um julgado está sendo “contornado” ou “evitado” se ele não vincula a parte que supostamente estaria assim agindo.

#### 4.1.3. Análise da jurisprudência

Contata-se que a natureza do 4º AgRg no Inq 4.435 e o ajuizamento de reclamação com base nele é tema extremamente controvertido na jurisprudência. Não há uniformidade entre os órgãos colegiados e nem mesmo ao longo do tempo.

Quanto à 1ª Turma, observa-se com clareza a alteração de entendimento ao longo do tempo. Inicialmente, entendeu-se que o 4º AgRg no Inq 4.435 possuía eficácia *erga omnes* e que poderia ser aventado como paradigma objetivo. Depois, entendeu-se exatamente o oposto. Vale dizer que, no momento inicial, não houve uma grande reflexão sobre a natureza do julgado e se ele poderia, ou não, ser considerado como paradigma objetivo, assumindo-se como pressuposta sua vinculação geral.

Quanto à 2ª Turma, onde se observa a maioria dos casos, o histórico é de forte oscilação. O entendimento inaugural foi de que se tratava de paradigma objetivo em razão do julgamento pelo Plenário de critérios objetivos para definição da competência. Depois, afirmou-se se tratar tão somente de um norte jurisprudencial. Então, iniciou-se a ideia da abstrativização do controle difuso junto à necessidade de coibição de práticas que visem a evitar a competência da Justiça Eleitoral pelo Ministério Público. Em seguida, voltou-se à ideia de paradigma meramente subjetivo. Novamente, favorável à utilização como paradigma objetivo, mas de forma obscura quanto à teoria adotada, basicamente fundada em argumentos de ordem pragmática quanto à necessidade de fazer valer a jurisprudência. A seguir, manteve-se a aceitação como paradigma objetivo, mas com foco predominante na necessidade de proteção à garantia do juiz natural e de coibição à suposta tentativa de “contorno” ao julgado e à competência eleitoral. Finalmente, tornou-se ao caráter apenas subjetivo.

Durante todo o período, mesmo quando entendeu pelo não cabimento da reclamação, concedeu *habeas corpus* de ofício em face de flagrante ilegalidade de processamento por juízo incompetente.

O posicionamento mais claro dos componentes das Turmas é do Min. Edson Fachin, que regularmente vota no sentido da ausência de eficácia *erga omnes* do julgado quando é Relator e, quando não o é, costuma apresentar voto nesse sentido. Apesar disso, não costuma divergir nos casos de “falsa” ausência de aderência estrita, em que o resultado do julgamento é contrário ao reconhecimento da competência eleitoral, embora aceitando implicitamente a eficácia contra todos do 4º AgRg no Inq 4.435.

O Min. Gilmar Mendes, por outro lado, tem a maior oscilação de entendimento, tendo lavrado acórdão favorável ao caráter meramente subjetivo do julgado - Rcl 43130 AgR (j.

25/05/2021) – e diversos outros favoráveis à sua adoção como paradigma objetivo com fundamentos variados – julgamento de direito objetivo pelo Plenário, abstrativização do controle difuso, necessidade pragmática de seguimento à jurisprudência.

Na Rcl 71025 AgR (j. 25/06/2025) afirmou-se que há uma divisão de entendimento entre as Turmas sobre o uso do julgado como paradigma. Dessa maneira, a 1ª Turma não o aceitaria como paradigma objetivo e a 2ª Turma sim.<sup>143</sup> Trata-se de uma simplificação que encontra respaldo parcial na análise da jurisprudência. É possível dizer que há um predomínio dos posicionamentos referenciados nas respectivas Turmas em anos mais recentes, com maior certeza quanto à 1ª Turma. Por outro lado, é inviável dizer que há uma aceitação plena da teoria da abstrativização do controle difuso em qualquer uma das Turmas.

Além disso, precisa ser destacado o excesso de acórdãos que, em sede de reclamação, cuidam de realizar verdadeira reanálise fático-probatório para apreciação de eventual crime eleitoral. Em regra, a reclamação se presta a sanar a violação à autoridade de uma decisão sob o ponto de vista jurídico, isto é, o direito aplicado à espécie está em desconformidade com a ordem exarada pelo órgão jurisdicional superior. Como é assente na jurisprudência, a reclamação não comporta revolvimento fático-probatório, devendo o órgão julgador partir da moldura fática delineada pelo ato reclamado.<sup>144</sup>

Na prática, a maior parte das reclamações pretende a análise de elementos de prova e provas sobre a ocorrência ou não de crime eleitoral, o que parece extrapolar os limites cognitivos da reclamação. Por vezes, o STF rechaça essa possibilidade e, por outras, empreende essa análise, como na Rcl 53620 ED-AgR (j. 24/10/2023) em que se afirmou que “*este Tribunal apreciou exaustivamente os elementos probatórios acostados aos autos do processo, sem identificar qualquer indício de cometimento de crime eleitoral*” ou na Rcl 46987 AgR (j. 29/04/2024) em que “*a questão que se coloca, portanto, é se existem, ou não, indícios da prática de crimes eleitorais*”. Nesses casos, há um desvirtuamento do instituto da reclamação para realizar ampla incursão nos fatos do processo, o que não é admitido, em regra.

---

<sup>143</sup> A afirmativa do Min. André Mendonça encontra respaldo no livro *Reclamação Constitucional no Supremo Tribunal Federal em Matéria Criminal*, que conclui pela adoção plena da teoria da abstrativização do controle difuso pela 2ª Turma e rejeição pela 1ª Turma. AKERMAN, William; AKERMAN, Priscilla Machado. *Reclamação e Competência da Justiça Eleitoral: Abstrativização da Compreensão Formalizada no Inquérito 4.435-AgR (4º)?*. In: AKERMAN, William; BADARÓ, Gustavo; DA ROSA, Alexandre Moraes (Org.). *Reclamação Constitucional no Supremo Tribunal Federal em Matéria Criminal*. Brasília: Editora Sobredireito, 2025.

<sup>144</sup> “*Inviável se mostra na via reclamatória o revolvimento do conjunto fático-probatório dos autos a fim de ver modificada a moldura fática delimitada pela instância de origem*”. (STF. Rcl 65364 AgR, 2ª Turma, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 05/06/2024). No mesmo sentido, STF. Rcl 72802 AgR, 1ª Turma, Rel. Min. Flávio Dino, julgado em 07/04/2025.

A esse respeito, o mais correto é extrair da **denúncia** e dos **atos decisórios** eventual narrativa fática que se amolde a um crime eleitoral. Essa é uma forma de julgar mais rente ao escopo da reclamação que, como dito, se presta a reconhecer uma desconformidade entre a ordem exarada pelo tribunal e o ato reclamado do ponto de vista jurídico, assim como se coaduna melhor ao princípio da correlação entre acusação e sentença, conforme critérios expostos no capítulo 3.6.1. A partir da narrativa imputada pelo órgão acusador e dos atos decisórios que a apreciam, é plenamente possível ao STF proceder à requalificação jurídica dos fatos narrados, em sede de reclamação, para constatar a presença de crime eleitoral e remeter os autos à Justiça Eleitoral.

Enfim, é certo que há de haver alguma forma de combater estratégias processuais que objetivem evitar a competência criminal da Justiça Eleitoral, tema que perpassa diversos acórdãos de reclamação. É o caso do arquivamento sumário parcial da investigação de crime eleitoral, como dito no capítulo 3.6.1. Tais casos dizem respeito a situações em que o Ministério Público evita, artificialmente, investigar ou denunciar crime eleitoral para afastar a competência eleitoral. Não parece, contudo, que o uso alargado da reclamação é a maneira correta de coibir tais práticas. Como é comum em matéria criminal, flagrantes ilegalidades podem ser sanadas mediante a impetração de *habeas corpus*, que pode ser instruído com prova pré-constituída.

Nesse cenário de desuniformidade da jurisprudência, incumbe analisar os principais argumentos suscitados para o reconhecimento da vinculação *erga omnes* do julgado na jurisprudência.

#### **4.2. Análise de argumentos suscitados pela jurisprudência para reconhecimento da vinculação *erga omnes* do 4º AgRg no Inq 4.435**

Ao longo do tempo, foram vários os argumentos suscitados para afirmar a vinculação *erga omnes* do 4º AgRg no Inq 4.435. Os argumentos podem ser sumariados como (i) julgamento de direito objetivo pelo Plenário da Corte, vide Rcl 36131 AgR (j. 01/09/2020) e Rcl 49739 AgR (j. 01/07/2024), (ii) abstrativização do controle difuso ou eficácia expansiva das decisões, vide Rcl 32081 (j. 22/08/2021) e Rcl 36009 (j. 22/08/2021), e (iii) necessidade pragmática de fazer valer a orientação jurisprudencial, seja atrelada à coibição de estratégias processuais ou não, vide Rcl 45677 AgR (j. 02/10/2023), Rcl 46987 AgR (j. 29/04/2024) e Rcl 53360 AgR (j. 29/04/2024).

Como dito na introdução deste capítulo, em regra, o julgamento de agravo regimental em inquérito policial será dotado de efeitos apenas intersubjetivos. Assim, recai sobre os defensores da eficácia *erga omnes* do julgado o ônus argumentativo de demonstrar por qual

razão teria ocorrido certa transcendência de efeitos e, por conseguinte, o cabimento de reclamação por pessoas que não integraram o Inq 4.435. Assim, discorre-se sobre cada um dos argumentos suscitados na jurisprudência à luz das premissas teóricas firmados ao início do capítulo quanto ao cabimento da reclamação.

Quanto ao primeiro argumento, não parece correta a ideia de que todo e qualquer julgamento de direito objetivo pelo Plenário seja suficiente para formar um precedente com eficácia *erga omnes* e, por consequência, o cabimento amplo de reclamação.

Inicialmente, a interpretação do direito objetivo (lei *lato sensu* em sua forma geral e abstrata) é etapa prévia e necessária para a definição da norma jurídica aplicável ao caso concreto. Para julgar determinados fatos, o juiz deve identificar como o direito objetivo incide sobre eles. No raciocínio do intérprete, primeiro se define a norma jurídica aplicável e depois sua incidência ao caso concreto com as devidas consequências jurídicas.<sup>145</sup>

No caso do 4º AgRg no Inq 4.435, como bem consta da ementa, a discussão perpassou a “*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*” para, ao final, julgar o mérito do agravo regimental interposto pelo MPF naquele caso específico, dispondo sobre a remessa da investigação referente aos fatos apurados nos anos de 2010, 2012 e 2014.<sup>146</sup> Primeiro, o STF interpretou os dispositivos constitucionais e legais para encontrar a norma jurídica aplicável ao caso e, depois, aplicou-a para dar efeito à remessa do inquérito policial para o Juízo competente. Essa operação lógica – interpretar a lei *lato sensu* e realizar a subsunção do fato à norma aplicável – é a base do raciocínio jurídico.

Nesse sentido, aceitar que qualquer julgamento de direito objetivo pelo Plenário pudesse levar à propositura de reclamação para seu alegado descumprimento levaria à possibilidade de aviamento de reclamação de todo julgamento pelo Plenário, já que o julgamento de direito objetivo é etapa necessária para a aplicação da norma ao caso concreto. Com razão, esta não é uma característica que deva levar ao reconhecimento de eficácia contra todos.

---

<sup>145</sup> “Ocorre, pois, que o jurista considere o efeito das normas na sua totalidade, e não apenas uma norma de per si; tal como o mecânico não precisa de conhecer só uma ou outra lei cinemática, mas deve também saber por que modo, na cooperação de várias leis, se produz o resultado complexo. Está nisto a aplicação consciente do direito, ou a técnica da decisão: está em saber atinar com as diversas normas a que, na sua combinação, pertence governar o caso concreto”. (FERRARA, Francesco. *Interpretação e Aplicação das Leis*. Traduzido por Manuel A. D. de Andrade. 2ª Editora Coimbra, A. Amado, 1963, p. 186).

<sup>146</sup> A declaração do resultado do julgamento bem destaca que a resolução da questão de direito foi uma etapa prévia ao julgamento do caso concreto, já que o STF “*manteve sua jurisprudência e deu parcial provimento ao agravo interposto pelos investigados para: i) no tocante ao fato ocorrido em 2014, reconsiderar a decisão recorrida e assentar a competência do Supremo Tribunal Federal; e ii) quanto aos delitos supostamente cometidos em 2010 e 2012, declinar da competência para a Justiça Eleitoral do Estado do Rio de Janeiro*”.

Além disso, como visto no capítulo 1, a afetação do julgamento do 4º AgRg no Inq 4.435 ao Plenário se deu para evitar a divergência entre as Turmas, com fundamento no art. 22, parágrafo único, “b” do RISTF.<sup>147</sup> O julgamento de direito objetivo, nesse cenário, justifica-se em face da necessidade de uniformização da jurisprudência, e não para que a decisão prolatada fosse revestida de eficácia *erga omnes*.

Na verdade, trata-se de cumprir o dever, imposto pelo art. 926 do CPC a todos os Tribunais, de uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente.<sup>148</sup> A doutrina esclarece que o dever de coerência se trata do “*dever de resolver divergência interna, entre seus órgãos fracionários, quanto à mesma questão jurídica*”.<sup>149</sup> No caso, a 1ª Turma antecipou-se à eventual divergência que provavelmente viria a ocorrer com a 2ª Turma, mantendo a coesão da jurisprudência.<sup>150</sup> Este não é, contudo, um aspecto que leve à atribuição de eficácia contra todos e efeito vinculante.

Realizando um paralelo com outro instrumento processual, seria como aceitar a vinculação *erga omnes* de um julgamento em embargos de divergência (art. 1.043 do CPC).<sup>151</sup> Trata-se de recurso utilizado para, essencialmente, impugnar acórdão de órgão fracionário que divirja da interpretação dada a um dispositivo constitucional ou legal por outro órgão fracionário. Assim, garante-se a coerência da jurisprudência, evitando que os jurisdicionados tenham tratamentos diferentes em razão do órgão julgador ao qual o processo foi aleatoriamente distribuído.

A toda evidência, o fato de haver um julgamento de direito objetivo quanto à interpretação dos dispositivos constitucionais e legais, a fim de evitar a divergência entre as Turmas, não importa em atribuição implícita de eficácia contra todos.

Quanto ao segundo argumento, referente à abstrativização do controle difuso ou transcendência dos motivos determinantes, entende-se que não há de se falar em controle de

<sup>147</sup> RISTF. Art. 22. O Relator submeterá o feito ao julgamento do Plenário, quando houver relevante arguição de inconstitucionalidade ainda não decidida. Parágrafo único. Poderá o Relator proceder na forma deste artigo: b) quando, em razão da relevância da questão jurídica ou da necessidade de prevenir divergência entre as Turmas, convier pronunciamento do Plenário.

<sup>148</sup> CPC. Art. 926. Os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente.

<sup>149</sup> FERNANDES, Bernardo Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 16ª ed., São Paulo: Editora Juspodivm, 2024, p. 1310.

<sup>150</sup> Já no julgamento em Plenário, o então Presidente do STF, Min. Dias Toffoli, defendeu que deveria ocorrer a repetição das sustentações orais realizadas perante a 1ª Turma em razão da “envergadura do tema e da decisão – a qual, ao fim e ao cabo, vai uniformizar entendimentos entre as Turmas”.

<sup>151</sup> CPC. Art. 1.043. É embargável o acórdão de órgão fracionário que: I - em recurso extraordinário ou em recurso especial, divergir do julgamento de qualquer outro órgão do mesmo tribunal, sendo os acórdãos, embargado e paradigma, de mérito; III - em recurso extraordinário ou em recurso especial, divergir do julgamento de qualquer outro órgão do mesmo tribunal, sendo um acórdão de mérito e outro que não tenha conhecido do recurso, embora tenha apreciado a controvérsia;

constitucionalidade e muito menos em transcendência dos motivos. Embora os respectivos acórdãos não desenvolvam a tese de forma clara, apenas mencionando em dois ou três parágrafos sua ocorrência quando do julgamento do 4º AgRg no Inq 4.435, é certo que essa ideia se relaciona à aproximação entre o controle concentrado/abstrato e difuso/concreto de constitucionalidade no âmbito da Corte Constitucional.

Na verdade, fato é que não houve controle de constitucionalidade no julgamento do 4º AgRg no Inq 4.435. Nenhum dos ministros se manifestou no sentido de declarar a constitucionalidade ou inconstitucionalidade de dispositivo do Código Eleitoral ou do Código de Processo Penal ou a inconstitucionalidade material de algum dispositivo constitucional. O que ocorreu foi a interpretação conjunta dos dispositivos à luz da Constituição, o que não se confunde com pronunciamento em controle de constitucionalidade.

Luiz Guilherme Marinoni bem explica a diferença da interpretação conforme a Constituição enquanto um método de interpretação e uma técnica de decisão no controle de constitucionalidade. Enquanto método de interpretação, a Constituição é utilizada pelo intérprete para extrair do texto a norma jurídica. A Constituição pode e deve ser utilizada para atribuir o significado do texto legal e extrair a norma jurídica em face das várias interpretações possíveis.<sup>152</sup> Além disso, interpretar à luz da Constituição constitui um dever de todo magistrado, pois não é permitido decidir de forma sabidamente contrária à Constituição, fundamento de validade de todo o ordenamento jurídico.

Por outro lado, enquanto técnica de controle de constitucionalidade, a interpretação conforme à Constituição surge como uma melhor alternativa à nulificação total de atos legislativos, como forma de buscar sua preservação. Nesse contexto, ao realizar o controle de constitucionalidade, a Corte Constitucional deve declarar a inconstitucionalidade de uma norma apenas quando não houver interpretação constitucional possível de seu texto, buscando-se preservar a validade da lei em alguma medida. A declaração conforme à Constituição, nesses termos, cuida de controlar a constitucionalidade da norma, produzindo efeitos para casos futuros, a partir da declaração expressa de que determinada interpretação do texto legal é inconstitucional.<sup>153</sup>

---

<sup>152</sup> “Portanto, é método de interpretação quando serve ao intérprete que está a produzir a interpretação, ao intérprete que produziu as interpretações e deve optar por uma delas, e ao intérprete que se coloca diante de uma decisão interpretativa e tem que confrontá-la com uma outra interpretação possível do texto legal” (MARINONI, Luiz Guilherme. *A Zona de Penumbra entre o STJ e o STF: a função das Corte Supremas e a delimitação do objeto dos recursos especial e extraordinário*. 2ª ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2023, p. 21).

<sup>153</sup> MARINONI, Luiz Guilherme. *Op. Cit.*, p. 22-26.



No caso do 4º AgRg no Inq 4.435, o STF se valeu da interpretação sistemática dos dispositivos constitucionais e legais, interpretando em conjunto os artigos 109, inciso IV, e 121 da Constituição Federal, 35, inciso II, do Código Eleitoral e 78, inciso IV, do Código de Processo Penal, para concluir pela impossibilidade de cisão de ação penal em que se imputam crimes eleitorais e crimes federais conexos. Por certo, interpretou todos os dispositivos à luz da Constituição, no sentido de método interpretativo, para chegar à conclusão de que não poderia haver a cisão da ação penal. Contudo, não realizou qualquer tipo de declaração de inconstitucionalidade quanto a determinada interpretação que se pudesse extrair do texto, requisito indispensável para a ocorrência da interpretação conforme à Constituição como técnica de controle de constitucionalidade.

Dessa forma, não há de se falar em controle de constitucionalidade difuso/concreto quando do julgamento do 4º AgRg no Inq 4.435 e, portanto, não é possível a ocorrência de suposta abstrativização. Se não há controle difuso, não pode haver abstrativização a justificar a eficácia *erga omnes* do julgado.

Quanto ao terceiro argumento, referente à necessidade pragmática de fazer valer a orientação jurisprudencial, seja atrelada a eventual estratégia processual para alteração da competência ou não, entende-se que se trata de desvirtuamento do escopo da reclamação. Diferentemente dos outros dois argumentos, que eram centrados na formação e na decisão tomada no 4º AgRg no Inq 4.435, este terceiro argumento é mais voltado ao uso da reclamação para, independentemente do julgado invocado como paradigma, modificar o entendimento de juízes e tribunais que estejam em desconformidade com a decisão do STF.

Como dito na introdução deste capítulo, a reclamação não se presta a impugnar o descumprimento de jurisprudência do tribunal, mas somente de comandos de seguimento obrigatório por autoridade judicial ou administrativo, como ocorre com o efeito vinculante e a eficácia contra todos. Não faz sentido, aliás, dizer que as instâncias inferiores descumprem a decisão do STF se nem sequer existe uma declaração de (in)constitucionalidade e se a decisão foi proferida em processo tipicamente subjetivo, como o inquérito policial. Ou seja, não é possível dizer que juízes e tribunais descumprem uma orientação que não os vincula.

Caso o STF entenda pela necessidade firmar um entendimento com vinculação contra todos quanto à competência eleitoral, o Tribunal pode aprovar súmula vinculante, inclusive de ofício, desde que constate a existência de diversas decisões sobre a mesma matéria constitucional (art. 103-A, *caput*, CF).

Essa situação já foi enfrentada pela Corte quando do julgamento da constitucionalidade do § 2º do art. 2º da Lei de Crimes Hediondos (Lei nº 8.072/1990), o qual instituiu que a pena

dos crimes hediondos deveria ser cumprida integralmente em regime fechado. Em julgamento de *habeas corpus* individual, o STF declarou, incidentalmente, a inconstitucionalidade do dispositivo por malferimento ao princípio constitucional da individualização da pena.<sup>154</sup> Em tese, a decisão somente valeria para o paciente que fora beneficiado pela concessão da ordem. Em seguida, pessoa física, que não participara do julgamento do HC anterior, propôs reclamação contra ato de Juiz da Execução que supostamente estaria descumprindo a decisão proferida no HC paradigma.<sup>155</sup> Houve divergência entre os ministros quanto à eficácia, *inter partes* ou *erga omnes*, da declaração de constitucionalidade em controle difuso pelo STF.<sup>156</sup> Após o pedido de vista que paralisou a apreciação do processo por 6 anos, o imbróglio se resolveu com a edição da Súmula Vinculante nº 26, que deu efeito vinculante e eficácia contra todos à declaração de inconstitucionalidade que fora realizada incidentalmente.<sup>157</sup> Assim, a reclamação foi julgada em razão da violação ao enunciado da SV nº 26, e não do julgado anteriormente invocado.

A mesma situação poderia ocorrer com relação ao entendimento firmado no 4º AgRg no Inq 4.435. O STF dispõe de meios adequados para a formação de precedentes com eficácia contra todos e efeito vinculante, tais sejam as ações de controle concretado de constitucionalidade e a súmula vinculante. Por isso, poderia replicar o entendimento firmado em processo subjetivo em súmula vinculante, mediante aprovação de 2/3 dos ministros, caso entendesse haver matéria constitucional de tamanha relevância e a ocorrência de decisões repetitivas sobre o tema. Até que isso seja feito, o entendimento exarado no 4º AgRg no Inq 4.435 permanece sendo apenas uma orientação jurisprudencial sem eficácia *erga omnes*.

Pelo exposto, revelam-se insubsistentes os argumentos que buscam atribuir eficácia contra todos ao julgamento do 4º AgRg no Inq 4.435, concluindo-se pelo seu caráter meramente subjetivo, como de regra em inquéritos policiais.

<sup>154</sup> STF. HC 82959, Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, julgado em 23/02/2006.

<sup>155</sup> STF. Rcl 4335, Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 20/03/2014.

<sup>156</sup> Os Ministros Gilmar Mendes e Eros Grau eram favoráveis à tese da mutação constitucional do art. 52, inciso X da Constituição, segundo a qual era desnecessária atuação do Senado Federal para que as decisões do STF em controle difuso de constitucionalidade fossem revestidas de eficácia *erga omnes*. Por outro lado, os Ministros Sepúlveda Pertence e Joaquim Barbosa votaram em sentido contrário à tese. Para uma reconstrução completa do julgado, ver FERNANDES, Bernardo Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 16ª ed., São Paulo: Editora Juspodivm, 2024, p. 1515-1528.

<sup>157</sup> Súmula Vinculante nº 26: Para efeito de progressão de regime no cumprimento de pena por crime hediondo, ou equiparado, o juízo da execução observará a inconstitucionalidade do art. 2º da Lei 8.072, de 25 de julho de 1990, sem prejuízo de avaliar se o condenado preenche, ou não, os requisitos objetivos e subjetivos do benefício, podendo determinar, para tal fim, de modo fundamentado, a realização de exame criminológico.

### 4.3. O impacto da redação excessivamente ampla da ementa do 4º AgRg no Inq 4.435 no aviamento de reclamações

A redação da ementa do 4º AgRg no Inq 4.435 se distanciou do que fora efetivamente votado pelos ministros e assumiu contornos mais amplos do que a discussão travada. Enquanto os ministros debateram sobre a possibilidade de cisão da investigação ou ação penal em se tratando de conexão entre crimes eleitorais e crimes federais, a ementa consignou que “*competete à Justiça Eleitoral julgar os crimes eleitorais e os comuns que lhe forem conexos*”. Assim, ao utilizar-se da expressão crimes *comuns*, a ementa também abarcou a conexão entre crimes eleitorais e crimes estaduais, embora essa discussão não tenha perpassado os votos dos ministros. Essa redação ampla levou a um impacto posterior no aviamento de reclamações ligadas a processos em trâmite na Justiça Estadual.

Como exposto no capítulo 1, o 4º AgRg no Inq 4.435 encontrava-se em julgamento pela 1ª Turma quando o MPF suscitou questão de ordem, requerendo a afetação do processo ao Plenário, para julgar a possibilidade de cisão da persecução penal quando houvesse crimes eleitorais e federais conexos. O pedido do MPF contrariava o entendimento exarado em julgamentos recentes da 2ª Turma, no sentido de que a investigação ou ação penal cujo objeto contivesse crimes eleitorais e crimes federais conexos não poderia ser cindida entre as respectivas Justiças, a prevalecer a competência Eleitoral. A 1ª Turma, por maioria, encampou a argumentação ministerial e acolheu a questão de ordem para afetar o processo ao Plenário.

Assim, observando-se estritamente o momento da afetação do julgamento ao Plenário, nota-se que a controvérsia estava limitada aos limites entre as competências eleitoral e federal, ambas definidas constitucionalmente. Nesse momento, não havia controvérsia sobre a competência da Justiça Eleitoral para julgar crimes eleitorais conexos a crimes estaduais.

Já no Plenário, os votos dos ministros seguiram a mesma controvérsia e linha argumentativa que fora esquadrihada na afetação pela 1ª Turma. Todos discorreram sobre o ponto de contato entre as competências criminais federal (art. 109, inciso IV, CF) e eleitoral (art. 121, CF e art. 35, inciso II, CE). Ao final, decidiram pela possibilidade de prorrogação da competência eleitoral sobre os crimes federais conexos aos eleitorais.

Apesar disso, a ementa dispôs que “*competete à Justiça Eleitoral julgar os crimes eleitorais e os comuns que lhe forem conexos*”, incluindo os crimes estaduais. Não há dúvida de que, materialmente, a ementa expressa uma ideia correta, no sentido de que a *vis atrativa* da Justiça Eleitoral abrange todos os crimes comuns. Contudo, é necessário notar que ela expande o significado do julgamento e dispõe sobre um conteúdo que não representa a maioria dos votos, já que se restringiram a discutir os crimes federais.

Realizando um juízo hipotético, suponha-se que a ementa fosse tão restrita quanto o objeto controvertido e apenas dissesse que “*cabe à Justiça Eleitoral processar e julgar os crimes federais conexos a crimes eleitorais*”. Nesse caso, ainda que se assumisse o uso do 4º AgRg no Inq 4.435 como paradigma objetivo, seria inviável o ajuizamento de reclamação nos casos de crimes estaduais. Assim, os 8 casos de reclamações propostas em face de processo em trâmite na Justiça Estadual não seriam conhecidos.<sup>158</sup>

#### 4.4. Conclusão

O aviamento de reclamação com base em alegado descumprimento à orientação contida no 4º AgRg no Inq 4.435 se situa no contexto maior de discussão sobre a eficácia e o efeito vinculante dos julgados do Supremo Tribunal Federal.

As emendas constitucionais nº 3/94 e 45/04 criaram instrumentos de controle de constitucionalidade que, por expressa disposição, possuem eficácia contra todos e efeito vinculante sobre os Poderes Judiciário e Executivo. Com razão, ao dotar as decisões do STF em controle concentrado/abstrato de constitucionalidade e a súmula vinculante de tais características, reforça-se seu papel de guardião da Constituição. Mais do que meramente declarar a validade, ou não, de uma norma à luz da Constituição, o STF deve poder garantir a autoridade de suas decisões. Por isso, justifica-se o cabimento de reclamação para cassar decisões ou anular atos administrativos que sejam contrários aos pronunciamentos com vinculação *erga omnes*.

O aumento das hipóteses de cabimento de reclamação para o STF, nesse cenário, se revela como inegável expansão de seus poderes. Esse aumento de poder se mostra legítimo, pois respaldado pelo próprio texto Constitucional, e desejável, dado que confere efetividade às decisões proferidas no controle de constitucionalidade.

Contudo, é preciso aproximar com certa cautela essa tendência de aumento de poderes pela atribuição de eficácia *erga omnes* às decisões do STF. A autoridade das decisões se legitima, precisamente, porque prevista pela Constituição sua eficácia contra todos. Para tanto, houve a aprovação de emendas constitucionais que conferiram tais poderes. Antes disso, a jurisprudência do STF respeitava os limites que lhe eram impostos pela Constituição e entendia pelo não cabimento de reclamação nessas situações, devido à falta de efeito vinculante.

---

<sup>158</sup> São eles Rcl 42894 AgR (j. 23/11/2020), Rcl 36009 (j. 22/08/2021), Rcl 55960 AgR (j. 22/11/2022), Rcl 45677 AgR (j. 02/10/2023), Rcl 46987 AgR (j. 29/04/2024), Rcl 53360 AgR (j. 29/04/2024), Rcl 49739 AgR (j. 01/07/2024), Rcl 71025 AgR (j. 25/06/2025).

Atualmente, ao menos do que se pôde perceber do recorte específico da pesquisa, parece ocorrer o contrário. Com relação ao 4º AgRg no Inq 4.435, com argumentos variados, porém convergentes quanto à conclusão, há vários acórdãos que defendem sua eficácia *erga omnes* para conhecer de reclamações. No fundo, todos eles parecem remontar à mesma ideia de que um pronunciamento pelo Plenário do STF deveria vincular todo o ordenamento jurídico, pouco importando o que está sendo efetivamente julgado e a natureza da ação. Esse é um entendimento que não encontra respaldo na Constituição, a qual elencou especificamente quais ações de controle de constitucionalidade são dotadas de eficácia contra todos, bem como a súmula vinculante.

De certo modo, é uma banalização da eficácia contra todos e do efeito vinculante devido à expansão pouco refletida de sua ocorrência nos processos, em que tudo que é julgado pelo Plenário do STF deve ser observado por todo o ordenamento jurídico. Abandonam-se os limites formais da própria Constituição para, esporadicamente, reconhecer-se uma vinculação geral *a posteriori*. Olhar para trás e buscar circunstâncias – afetação ao Plenário, julgamento de direito objetivo, abstrativização do controle difuso – que, por qualquer razão, justificariam espécie de transcendência de efeitos do julgado é incompatível com o tratamento do poder conferido pela Constituição ao STF de vincular os Poderes Judiciário e Executivo.

Aliás, o acórdão do 4º AgRg no Inq 4.435 sequer realizou controle difuso/concreto de constitucionalidade. Não há declaração de inconstitucionalidade do texto ou interpretação conforme à Constituição enquanto técnica decisória, mas tão somente a interpretação dos dispositivos constitucionais e legais para aplicação ao caso concreto. Assim, afasta-se ainda a pretensão (bastante criticável) de abstrativização do controle difuso, pois não houve controle difuso de constitucionalidade.

A redação excessivamente ampla da ementa do 4º AgRg no Inq 4.435 também contribuiu para essa expansão indevida. Enquanto a discussão perpassava a possibilidade de cisão da persecução em se tratando de conexão entre crimes federais e eleitorais, a ementa abrangeu todos os crimes comuns, incluídos os estaduais. Dessa forma, estabeleceu-se uma tese ampla que, na prática, permitiu o aviamento de reclamações relativas a processos em trâmite na Justiça Estadual, embora a questão estadual não tenha perpassado as discussões e os votos dos ministros.

Mais importante do que (re)interpretar e (re)discutir o alcance do 4º AgRg no Inq 4.435 é mostrar que o julgado concluiu pela melhor interpretação de Direito quanto aos dispositivos constitucionais e legais, promovendo a aderência das instâncias inferiores ao entendimento pela

qualidade dos argumentos.<sup>159</sup> Ainda, se as instâncias inferiores resistem em reconhecer a competência criminal da Justiça Eleitoral em razão de sua suposta incapacidade em processar e julgar crimes comuns conexos aos eleitorais, a solução é promover o incremento de seus recursos humanos e materiais.

A toda evidência, o 4º AgRg no Inq 4.435 foi um importante julgado na jurisprudência do STF, uma vez que uniformizou o entendimento das Turmas quanto à impossibilidade de cisão da persecução penal em se tratando de conexão entre crimes eleitorais e crimes federais. Dito isso, o julgado não possui eficácia *erga omnes* e efeito vinculante a justificar o cabimento amplo de reclamação por pessoas que não integraram a relação processual anterior.

---

<sup>159</sup> Exemplificativamente, no HC 206784 AgR (j. 22/08/2023), o Juiz Federal a quem competia a fiscalização da investigação em 1º grau de jurisdição consignou: “*Ainda que esse julgamento do Pleno [4º AgRg no Inq 4.435] não tenha se dado qualquer tipo de processo que gera efeito vinculante, não se pode desconsiderar que se trata de um pronunciamento do órgão plenário da Suprema Corte, não sendo, portanto, razoável ao Juízo de primeiro grau dele dissentir por dele eventualmente discordar (se o caso), em respeito à integridade da jurisprudência*”.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A conexão entre crimes eleitorais e crimes comuns na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal assumiu maior relevância a partir do ano de 2018. Embora a jurisprudência sobre a competência da Justiça Eleitoral para julgar crimes eleitorais e crimes comuns conexos remonte a julgados bastante antigos do STF, é certo que tomou maiores proporções a partir do julgamento da Pet 6820 AgR-ED (j. 06/02/2018) e, então, consolidou-se definitivamente com o julgamento do 4º AgRg no Inq 4.435 (j. 14/03/2019). Tão relevante quanto a jurisprudência sobre a conexão entre crimes eleitorais e crimes comuns é o desenvolvimento da jurisprudência acerca da tipificação penal do “caixa dois” eleitoral, que constitui a principal dinâmica delitiva observada nos casos submetidos a julgamento pelo STF.

Nesse cenário, passa-se a apontar as principais considerações extraídas dos capítulos 3 e 4 do trabalho, que tratam da análise dos dados classificados e do uso da reclamação com base em suposto descumprimento à ordem exarada no 4º AgRg no Inq 4.435.

No capítulo 3.1, observou-se que, na temática da conexão entre crimes eleitorais e crimes comuns, há uma concentração de julgamento na 2ª Turma, sobretudo sob a relatoria dos Ministros Gilmar Mendes e Edson Fachin. Além disso, o Ministro Relator mais comumente vencido nos acórdãos é Min. Edson Fachin e, nos casos de voto vencedor que não seja do Relator, o Redator para o acórdão mais frequente é o Min. Gilmar Mendes. Ainda, constatou-se que 50% dos julgados foram decididos à unanimidade.

No capítulo 3.2, verificou-se que a reclamação é a principal via de acesso à competência do STF na temática do trabalho, superando a frequência de *habeas corpus* e recurso ordinário em *habeas corpus*.

No capítulo 3.3, notou-se que há um alinhamento entre Defesa/favorável e Ministério Público/desfavorável à competência eleitoral a partir dos pedidos que as partes apresentaram ao levar o julgamento da matéria ao órgão colegiado.

No capítulo 3.4, constatou-se que a jurisdição do STF é frequentemente provocada a decidir sobre a competência eleitoral antes mesmo da prolação de sentença no processo originário em trâmite em outra instância. No mais, notou-se que não há diferença significativa entre a quantidade de processos que, antes da decisão do STF, encontravam-se na Justiça Estadual ou na Justiça Federal.

No capítulo 3.5, atestou-se que o 4º AgRg no Inq 4.435 é citado por mais de 90% dos acórdãos posteriores sobre a mesma matéria nele tratada, reafirmando-o como o julgado de referência na jurisprudência.

No capítulo 3.6.1, observou-se que há 5 acórdãos que reconheceram a competência da Justiça Eleitoral para processar e julgar crime eleitoral e crimes comuns conexos sem, contudo, identificar qual seria o tipo penal eleitoral subsumível à conduta. Tais casos se valem de expressões como “*conotação eleitoral*” e atos “*umbilicalmente atreladas à atuação político-partidária*”. Esses acórdãos foram criticados pela insuficiência da realização do ônus argumentativo mínimo para reconhecimento da competência eleitoral com base na ocorrência de crime eleitoral. Assim, cuidou-se de apresentar os critérios que se reputam mais adequados para o reconhecimento da ocorrência de crime eleitoral nas fases investigativa e processual da persecução penal. Além disso, discorreu-se sobre os casos de arquivamento parcial sumário da investigação em relação ao crime eleitoral, prática que fere o princípio da obrigatoriedade da ação penal pública e deve importar na manutenção da competência eleitoral.

No capítulo 3.6.1.1, constatou-se que o crime eleitoral identificado 100% das vezes, entre os acórdãos classificados, foi de falsidade ideológica eleitoral (art. 350, CE). Além disso, todos os acórdãos se referiram à prática de “caixa dois” eleitoral, mesmo quando a dinâmica delitiva em julgamento não era essa. A esse respeito, criticou-se, com base nas regras de financiamento de campanha eleitoral, a equiparação das situações de “caixa dois” eleitoral e de pagamentos espúrios por meio de doações oficiais. Ademais, defendeu-se que a aproximação da matéria deve se dar pela análise do tipo penal em apreciação, e não pelas dinâmicas delitivas que alegadamente se amoldariam ao tipo.

No capítulo 3.6.1.2, notou-se que a maior parte dos acórdãos não cuidam de explicar se afirmam a competência da Justiça Eleitoral, sendo a ela vedado dissentir dessa conclusão, ou se reconhecem a plausibilidade da competência da Justiça Eleitoral, cabendo a ela decidir em caráter definitivo.

No capítulo 3.6.1.3, constatou-se que os acórdãos dispensam um tratamento açodado às consequências jurídico-processuais aplicadas aos processos que vinham sendo conduzidos por autoridade incompetente, na maioria dos casos, limitando-se a afirmar a competência da Justiça Eleitoral para decidir sobre a declaração de nulidade e/ou convalidação de atos processuais, sem grandes reflexões sobre o tema.

No capítulo 3.6.2, observou-se que não há uma causa predominante que leve ao não reconhecimento da competência da Justiça Eleitoral para processar crimes eleitorais e crimes comuns conexos, apenas uma pequena preponderância com base na ausência de narrativa de crime eleitoral na denúncia.

No capítulo 4.1, após a reconstrução integral da jurisprudência sobre os casos de reclamação aviada com base em alegado descumprimento à ordem exarada no 4º AgRg no Inq



4.435, constatou-se que há oscilação no entendimento quanto ao cabimento de reclamação por pessoas que não integraram a relação processual primeva. Em relação à 1ª Turma, notou-se que o entendimento inaugural fora de que o julgado poderia ser invocado por pessoas que não integraram o julgamento e, posteriormente, entendeu-se o exato oposto. Em relação à 2ª Turma, observou-se que há forte variação no entendimento sobre a matéria, marcado por idas e vindas quanto à aceitação do julgado como paradigma objetivo.

No capítulo 4.2, verificou-se que os argumentos utilizados na jurisprudência para, por vezes, reconhecer espécie de transcendência de efeitos do julgado e cabimento amplo da reclamação (julgamento de direito objetivo pelo Plenário, abstrativização do controle difuso ou eficácia expansiva das decisões e necessidade pragmática de fazer valer a orientação jurisprudencial) são insubsistentes.

No capítulo 4.3, observou-se que a redação dada à ementa do 4º AgRg no Inq 4.435, embora materialmente exprima uma ideia correta, distanciou-se do que fora efetivamente votado pelos ministros e, na prática, permitiu o aviamento de reclamações ligadas a processos em trâmite na Justiça Estadual.

Enfim, no capítulo 4.4, concluiu-se que 4º AgRg no Inq 4.435 foi um julgado de alta relevância na jurisprudência, na medida em que estabeleceu orientação que foi seguida por ambas as Turmas posteriormente, contudo, não se tratando de julgado com eficácia *erga omnes* e efeito vinculante a justificar o cabimento amplo de reclamações por pessoas que não integraram a relação processual.

Posto isso, destaca-se que a falta de uniformização da jurisprudência é prejudicial porque gera insegurança jurídica, dificulta a previsibilidade das decisões e compromete a isonomia entre os jurisdicionados. Portanto, entre as considerações acima, elencam-se os principais pontos que carecem de maior reflexão e de uniformização na jurisprudência, bem como o posicionamento adotado neste trabalho quanto à solução jurídica mais adequada para cada um deles.

#### 1) Identificação de tipo penal eleitoral no curso da persecução penal.

Na fase investigativa, em que não há objeto plenamente delimitado, a identificação do tipo penal eleitoral deve se dar com base na narrativa constante na portaria de instauração do inquérito policial ou, entre as linhas investigativas traçadas pela autoridade policial, em uma delas que tenha lastro probatório mínimo de crime eleitoral. Na ação penal, por força do princípio da correlação entre acusação e sentença, a identificação do tipo penal eleitoral pode ocorrer, em qualquer grau de jurisdição, a partir da requalificação jurídica dos fatos narrados

na denúncia. O arquivamento sumário parcial de investigação de crime eleitoral deve ser rechaçado, por violação ao princípio da obrigatoriedade da ação penal pública, importando na manutenção da competência eleitoral.

- 2) Tipificação penal do “caixa dois” eleitoral e sua distinção de outros atos aparentemente similares, como pagamentos espúrios por meio de doações oficiais.

A análise da ocorrência de crime eleitoral em determinado caso concreto deve ocorrer com base na realização das elementares do tipo penal eleitoral que se alega ter ocorrido, e não em dinâmicas fático-delitivas que supostamente se amoldariam automaticamente ao tipo. Essa é uma postura mais coerente com a constatação da falta de tipificação penal adequada a condutas lesivas ao sistema eleitoral. Assim, evita-se a problemas de equiparação plena entre “caixa dois” eleitoral e falsidade ideológica eleitoral, dado que pode haver “caixa dois” sem falsidade ideológica e vice-versa. Além disso, permite-se uma melhor aproximação da situação de pagamentos espúrios por meio de doações oficiais e da sua não subsunção à falsidade ideológica eleitoral.

- 3) Natureza do julgamento do 4º AgRg no Inq 4.435 e a possibilidade de aviamento de reclamação com base em seu alegado descumprimento.

O acórdão do 4º AgRg no Inq 4.435 cuidou de uniformizar o entendimento entre as Turmas acerca da possibilidade de cisão da persecução penal em se tratando de conexão entre crimes eleitorais e crimes federais. Dessa maneira, o julgado não possui eficácia contra todos e efeito vinculante. A reclamação só pode ser conhecida, com fundamento no alegado descumprimento da ordem exarada no 4º AgRg no Inq 4.435, quando for proposta por quem foi parte naquele julgamento.

## REFERÊNCIAS

- AKERMAN, William; AKERMAN, Priscilla Machado. Reclamação e Competência da Justiça Eleitoral: Abstrativização da Compreensão Formalizada no Inquérito 4.435-AgR (4º)?. In: AKERMAN, William; BADARÓ, Gustavo; DA ROSA, Alexandre Morais (Org.). *Reclamação Constitucional no Supremo Tribunal Federal em Matéria Criminal*. Brasília: Editora Sobredireito, 2025.
- ANDRADE, João Henrique de; SANTIAGO, Nestor Eduardo Araruna; CAMINHA, Unie. Decisão de admissibilidade da denúncia no Superior Tribunal de Justiça: uma pesquisa qualitativa. *Revista Brasileira de Direito Processual Penal*, v. 7, n. 1, 2021.
- ARABI, Abhner Youssif Mota. Cabimento e Legitimidade da Reclamação Constitucional em Matéria Criminal. In: AKERMAN, William; BADARÓ, Gustavo; DA ROSA, Alexandre Morais (Org.). *Reclamação Constitucional no Supremo Tribunal Federal em Matéria Criminal*. Brasília: Editora Sobredireito, 2025.
- BADARÓ, Gustavo Henrique. *Correlação entre Acusação e Sentença*. 5. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.
- BADARÓ, Gustavo Henrique. *Juiz Natural no Processo Penal*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial da União*, 5 out. 1988.
- BRASIL. Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. *Diário Oficial da União*, 13 out. 1941.
- BRASIL. Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965. Código Eleitoral. *Diário Oficial da União*, 19 jul. 1965.
- BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. *Diário Oficial da União*, 1º out. 1997.
- BRASIL. Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015. Código de Processo Civil. *Diário Oficial da União*, 17 mar. 2015.
- BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público. Resolução nº 30, de 19 de maio de 2008. *DOU*, 19 maio 2008.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 21.009, de 5 de março de 2002. *DOU*, 6 mar. 2002.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 23.607, de 17 de dezembro de 2019. *DOU*, 18 dez. 2019.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADC 1 QO, Tribunal Pleno, Rel. Min. Moreira Alves, julgado em 27/10/1993.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 4650, Tribunal Pleno, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 17/09/2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 5394, Tribunal Pleno, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 22/03/2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AgRg-quarto no Inq 4435, Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, julgado em 14/03/2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AP 577 AgR, 2ª Turma, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 11/09/2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ARE 1273481 AgR, 2ª Turma, Rel. Min. Edson Fachin, Rel. p/ Acórdão Min. Gilmar Mendes, julgado em 24/06/2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ARE 1459601 AgR, 2ª Turma, Rel. Min. Nunes Marques, julgado em 14/04/2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. CC 7033, Tribunal Pleno, Rel. Min. Sydney Sanches, julgado em 02/10/1996.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. CJ 6070, Tribunal Pleno, Rel. Min. Moreira Alves, julgado em 08/09/1977.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. HC 82959, Tribunal Pleno, Rel. Min. Marco Aurélio, julgado em 23/02/2006.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. HC 90686, 1ª Turma, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 24/04/2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. HC 157621 AgR, 2ª Turma, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgado em 18/08/2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. HC 158593 AgR, 2ª Turma, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgado em 13/12/2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. HC 199135 AgR, 2ª Turma, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 03/05/2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. HC 201939 AgR, 1ª Turma, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 28/06/2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. HC 206784 AgR, 2ª Turma, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 22/08/2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. HC 213247 AgR, 1ª Turma, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, julgado em 08/08/2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. HC 226355 AgR, 1ª Turma, Rel. Min. Cristiano Zanin, Rel. p/ Acórdão Min. Alexandre de Moraes, julgado em 04/09/2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. HC 229445 ED-AgR, 2ª Turma, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 11/03/2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. HC 237411 AgR, 1ª Turma, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 04/03/2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. HC 238461 AgR, 2ª Turma, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 25/06/2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. HC 247752 TPI-AgR, 2ª Turma, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 12/03/2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Inq 3601, 1ª Turma, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 15/09/2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Inq 3994 QO, 2ª Turma, Rel. Min. Cármen Lúcia, Rel. p/ Acórdão Min. Gilmar Mendes, julgado em 16/06/2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Inq 4399 AgR, 2ª Turma, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 07/12/2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Inq 4403 AgR, 2ª Turma, Rel. Min. Celso de Mello, julgado em 22/02/2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Inq 4428 QO, 2ª Turma, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 28/08/2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Inq 4444 AgR, 2ª Turma, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 31/08/2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Inq 4446 AgR-terceiro, 2ª Turma, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 26/11/2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Inq 4596 ED, 1ª Turma, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 25/06/2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Inq 4693 AgR, 2ª Turma, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 23/11/2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS 26604, Tribunal Pleno, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgado em 04/10/2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pet 5801 AgR-segundo, 2ª Turma, Rel. Min. Celso de Mello, julgado em 22/02/2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pet 6820 AgR-ED, 2ª Turma, Rel. Min. Edson Fachin, Rel. p/ Acórdão Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 06/02/2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pet 6694 AgR-AgR, 2ª Turma, Rel. Min. Edson Fachin, Rel. p/ Acórdão Min. Dias Toffoli, julgado em 03/04/2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pet 7997 AgR, 2ª Turma, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 28/04/2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pet 8054, 2ª Turma, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 20/09/2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pet 8134 AgR, 2ª Turma, Rel. Min. Edson Fachin, Rel. p/ Acórdão Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 26/05/2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pet 8145, 2ª Turma, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 19/05/2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pet 8179, 2ª Turma, Rel. Min. Edson Fachin, Rel. p/ Acórdão Min. Gilmar Mendes, julgado em 10/03/2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pet 8462, 2ª Turma, Rel. Min. Edson Fachin, Rel. p/ Acórdão Min. Gilmar Mendes, julgado em 15/12/2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Rcl 141 primeira, Tribunal Pleno, Rel. Min. Rocha Lagoa, julgado em 25/01/1952.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Rcl 354 AgR, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, julgado em 16/05/1991.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Rcl 11235 AgR, Tribunal Pleno, Rel. Min. Teori Zavascki, julgado em 18/12/2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Rcl 32081, 2ª Turma, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 22/08/2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Rcl 34796 AgR, 2ª Turma, Rel. Min. Edson Fachin, Rel. p/ Acórdão Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 14/09/2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Rcl 36009, 2ª Turma, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 22/08/2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Rcl 36131 AgR, 2ª Turma, Rel. Min. Edson Fachin, Rel. p/ Acórdão Min. Gilmar Mendes, julgado em 01/09/2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Rcl 37751 AgR, 1ª Turma, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 15/09/2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Rcl 41799 ED-AgR, 2ª Turma, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 03/10/2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Rcl 42894 AgR, 1ª Turma, Rel. Min. Alexandre de Moraes, julgado em 23/11/2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Rcl 43130 AgR, 2ª Turma, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 25/05/2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Rcl 4335, Tribunal Pleno, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 20/03/2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Rcl 45169 AgR, 2ª Turma, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgado em 15/09/2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Rcl 45677 AgR, 2ª Turma, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 02/10/2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Rcl 46987 AgR, 2ª Turma, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 29/04/2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Rcl 49739 AgR, 2ª Turma, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 01/07/2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Rcl 49981 AgR, 1ª Turma, Rel. Min. Luís Roberto Barroso, julgado em 02/05/2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Rcl 53360 AgR, 2ª Turma, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 29/04/2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Rcl 53620 ED-AgR, 2ª Turma, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgado em 24/10/2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Rcl 55960 AgR, 1ª Turma, Rel. Min. Luiz Fux, julgado em 22/11/2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Rcl 57674 AgR, 2ª Turma, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 18/10/2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Rcl 65364 AgR, 2ª Turma, Rel. Min. Edson Fachin, julgado em 05/06/2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Rcl 71025 AgR, 2ª Turma, Rel. Min. André Mendonça, julgado em 25/06/2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Rcl 72802 AgR, 1ª Turma, Rel. Min. Flávio Dino, julgado em 07/04/2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Rcl 83570 ED, 1ª Turma, Rel. Min. Cristiano Zanin, julgado em 06/10/2025.

CABRERA DE BONITO, Bruna; VELOSO DE CASTRO, Cristina; KORASAKI, Vanesca. Pesquisa Quantitativa no Direito: Uma Revisão Bibliográfica. *Revista de Estudos Empíricos em Direito*, v. 11, 2025.

- DONIZETTI, Elpídio. *Ações Constitucionais*. Rio de Janeiro: Lumen Iuris, 2009.
- FERNANDES, Bernardo Gonçalves. *Curso de Direito Constitucional*. 16. ed. São Paulo: Editora Juspodivm, 2024.
- FERRARA, Francesco. *Interpretação e Aplicação das Leis*. Trad. Manuel A. D. de Andrade. 2. ed. Coimbra: A. Amado, 1963.
- GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 21. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2025.
- JARDIM, Afrânio Silva. *Ação penal pública: princípio da obrigatoriedade*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2001.
- LEITE, Alaor; TEIXEIRA, Adriano. Financiamento de partidos políticos, caixa dois eleitoral e corrupção. In: LEITE, Alaor; TEIXEIRA, Adriano (Org.). *Crime e Política*. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2017.
- MARINONI, Luiz Guilherme. *A Zona de Penumbra entre o STJ e o STF: a função das Cortes Supremas e a delimitação do objeto dos recursos especial e extraordinário*. 2. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2023.
- MENDES, Gilmar Ferreira. *Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.
- MORATO, Leonardo. *Reclamação e sua aplicação para o respeito da súmula vinculante*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.
- REGINATO, Andréa Depieri. Uma introdução à pesquisa documental. In: MACHADO, Maria Rocha (Org.). *Pesquisar empiricamente o Direito*. São Paulo: Rede de Pesquisa Empírica em Direito, 2017.
- SALES, Andrea; VIANA, Janile Lima; LEAL, Leonardo José Peixoto. A interpretação do direito privado no Superior Tribunal de Justiça e a utilização do discurso “constitucionalizante”. *Revista de Estudos Empíricos em Direito*, v. 8, p. 1–30, 2021.
- SILVA, Paulo Eduardo Alves da. Pesquisas em processos judiciais. In: MACHADO, Maria Rocha (Org.). *Pesquisar empiricamente o Direito*. São Paulo: Rede de Pesquisa Empírica em Direito, 2017.
- TOURINHO FILHO, Fernando da Costa. *Processo penal*. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2005. v. 2.
- VELLOSO, Carlos Mário da Silva; AGRA, Walber. *Direito eleitoral – crimes eleitorais*. Rio de Janeiro: Expressa, 2020.
- YEUNG, Luciana. Jurimetria ou Análise Quantitativa de Decisões Judiciais. In: MACHADO, Maria Rocha (org.), *Pesquisar empiricamente o Direito*. São Paulo: Rede de Pesquisa Empírica em Direito, 2017.
- ZILIO, Rodrigo López. *Manual de Direito Eleitoral – Volume Único*. 11. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2025.