



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Único nº: 340726/2018

INQUÉRITO nº 4435

RELATOR : Ministro Marco Aurélio
AGRAVANTES: Pedro Paulo Carvalho Teixeira e Eduardo da Costa Paes
AGRAVADO: Ministério Público Federal

A **Procuradora-Geral da República** vem, respeitosamente, apresentar **MEMORIAL** em que tece breves considerações teóricas acerca do seguinte tema: **definição da competência jurisdicional para processar e julgar Inquérito em que se investiga crimes comuns federais conexos a crimes eleitorais.**

I – OBJETO DESTES MEMORIAL

A análise do objeto do presente Inquérito conduz à conclusão de que existem três grupos de fatos delituosos investigados, não conexos entre si. São eles:

- **1º grupo:** fatos criminosos ocorridos em 2014, que se amoldam ao tipo previsto no art. 350 do Código Eleitoral, e que devem ser julgados pelo Supremo Tribunal Federal, pois praticados por Deputado Federal em razão do cargo;
- **2º grupo:** fatos criminosos ocorridos em 2010, que se amoldam ao tipo previsto no art. 350 do Código Eleitoral, e que devem ser julgados pela Justiça Eleitoral, pois praticados por atual

Deputado Federal quando ainda não ocupava tal cargo; e

- 3º grupo: fatos criminosos ocorridos em 2012, que se amoldam aos tipos previstos nos artigos 317 e 333, ambos do Código Penal, artigo 22 da Lei nº 7.492/1986 e artigo 1º da Lei nº 9.613/1998, bem como no art. 350 do Código Eleitoral.

O que se pretende analisar neste memorial é, tão somente, de qual ou quais órgãos jurisdicionais é a competência para processar e julgar o **3º grupo** de fatos criminosos acima descritos, integrado, como visto, por crimes comuns de natureza federal e por crimes eleitorais, conexos entre si.

Pelas razões adiantes expendidas, esta PGR defende que a solução a ser adotada no caso é a seguinte: a) a investigação relativa ao crime previsto no art. 350 do Código Eleitoral deverá ser remetida para livre distribuição na Justiça Eleitoral do Rio de Janeiro; e b) a investigação relativa aos demais delitos comuns deverão ser remetidos para uma das Varas Federais Criminais da Seção Judiciária do Estado do Rio de Janeiro.

II- NATUREZA CONSTITUCIONAL DA COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL – INAPLICABILIDADE DO ARTIGO 78, IV, DO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL

A competência, no caso em exame, deverá ser bipartida entre Justiça Eleitoral e Justiça Federal, e isso por razões de ordem técnica (de verniz constitucional), reforçadas por razões de natureza pragmática.

Com efeito, sabe-se que a Constituição Federal é silente quanto à competência de índole criminal da Justiça Eleitoral.

Por outro lado, o Código Eleitoral – que, em sua maioria, possui natureza de lei ordinária, sendo lei complementar em alguns de seus trechos – prevê, em seu art. 35, inc. II, que compete aos Juízes eleitorais processar e julgar os crimes eleitorais e os comuns que lhes forem conexos, ressalvada a competência originária do Tribunal Superior e dos Tribunais Regionais. Em linha de consonância com essa previsão, art. 78, inciso IV, do Código de Processo Penal estabelece que, na determinação da competência por conexão ou continência, havendo concurso entre a jurisdição comum e a especial, esta prevalecerá.

A conjugação desses dispositivos legais pode, em um primeiro momento, conduzir à conclusão de que a competência, em relação aos fatos de 2012, será da Justiça Eleitoral, que exercerá uma força atrativa em relação a todos os crimes.

Esta conclusão é, no entanto, equivocada.

E isso porque a competência criminal da Justiça Federal encontra-se expressamente delineada na própria Constituição Federal, segundo a qual cabe a ela julgar "*os crimes políticos e as infrações penais praticadas em detrimento de bens, serviços ou interesses da União ou de suas entidades autárquicas ou empresas públicas, excluídas as contravenções e ressalvada a competência da Justiça Militar e da Justiça Eleitoral*" (art. 109, inciso IV). Trata-se, portanto, de competência **material absoluta**.

Diante da taxatividade do art. 109, IV, da CF/88, os crimes ali previstos, apesar de serem, a rigor, crimes comuns, somente podem ser julgados pela Justiça Federal, ainda que conexos a crimes de qualquer outra natureza. Aqui, diz-se que normas de índole infraconstitucional, como o são os artigos 35, inc. II, do Código Eleitoral e 78, inc. IV, do CPP, não possuem o condão de modificar – para mais ou para menos - o âmbito de competência da Justiça Federal previsto no art. 109, IV, da CF/88.

Essa mesma lógica tem sido aplicada pelo STF em julgamentos nos quais se discutia se a incidência da regra da *perpetuatio jurisdictionis* poderia, ou não, levar a Justiça Federal a processar e julgar crimes que não estão descritos no art. 109, inc. IV, da CF/88. A resposta dada por essa Suprema Corte a tal questão foi negativa, justamente sob o fundamento, defendido nesta petição, de que a legislação infraconstitucional não pode modificar a competência da Justiça Federal prevista de modo taxativo pela Constituição Federal, ainda que seja para alargá-la. Confira-se:

*“PROCESSO PENAL E CONSTITUCIONAL. AÇÃO PENAL. CONTRABANDO DE ARMA DE FOGO (CP, ART. 334, § 1º, C). DESCLASSIFICAÇÃO PARA RECEPÇÃO (CP, ART. 180). PRORROGAÇÃO DA COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. IMPOSSIBILIDADE. 1. A norma do art. 81, caput, do CPP, ainda que busque privilegiar a celeridade, a economia e a efetividade processuais, **não possui aptidão para modificar competência absoluta constitucionalmente estabelecida, como é o caso da competência da Justiça Federal**. 2. Ausente qualquer das hipóteses previstas no art. 109, IV, da CF, ainda que isso somente tenha sido constatado após a realização da instrução, os autos devem ser remetidos ao Juízo competente, nos termos do § 2º do art. 383 do CPP. 3. Ordem concedida.”* - destaque acrescido (HC 116862, Relator(a): Min. TEORI ZAVASCKI, Segunda Turma, julgado em

10/12/2013, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-022 DIVULG 31-01-2014
PUBLIC 03-02-2014).

Dessa forma, uma eventual conexão entre crimes comuns de natureza federal e crimes eleitorais não se resolve subtraindo-se da Justiça Federal a sua parcela de competência prevista na Constituição, atribuindo-a, em seguida, à Justiça Eleitoral, em atenção ao que preveem os artigos 35, inc. II, do Código Eleitoral e 78, inc. IV, do CPP. **Isso equivaleria a fazer prevalecer as regras de competência e de sua modificação, previstas na legislação ordinária, em detrimento do que estipula a Constituição, o que, por óbvio, não pode ser admitido.**

A solução que se dá a situações de eventual conexão entre crimes comuns de natureza federal e crimes eleitorais, portanto, não pode passar pela aplicação pura e simples da já referida legislação ordinária. Diversamente, tal solução está, segundo aqui se entende, em considerar cada Justiça – a Federal e a Eleitoral – como a competente para processar os crimes cujo julgamento, pela Constituição (no caso da Justiça Federal) e pela Lei (no caso da Justiça Eleitoral), lhes cabem.

A consequência direta deste entendimento é que, havendo conexão entre crimes comuns de natureza federal e crimes eleitorais, a respectiva investigação ou ação penal será cindida, sendo os primeiros julgados pela Justiça Federal e os segundos pela Justiça Eleitoral. Com isso, evita-se que a Constituição Federal seja afrontada e, ao mesmo tempo, prestigia-se a especialização da Justiça Eleitoral para cuidar de crimes estritamente eleitorais.

Veja-se que a solução aqui defendida é **simétrica**, do ponto de vista constitucional, à solução que tem sido **pacificamente**¹ aplicada para as hipóteses de conexão entre crimes comuns federais e crimes militares. Neste caso, justamente por que a competência da Justiça Federal é taxativamente prevista na Constituição, e diante do que prevê a parte final do já transcrito art. 109, inciso IV, da CF (que exclui os crimes eleitorais e militares da competência da Justiça Federal), o feito deve ser cindido, de modo que a Justiça Federal julgará o crime comum federal, enquanto que a Justiça Militar julgará o crime militar, sendo impensável o julgamento de ambos os crimes por um só Juízo. O mesmo raciocínio deve se aplicar ao caso ora sob análise, pois se está diante das mesmas razões.

Esse entendimento tem sido acolhido sem maiores divergências pela doutrina

¹ Confira-se a Sumula 90 do STJ: Compete à Justiça Estadual Militar processar e julgar o policial militar pela prática do crime militar, e à comum pela prática do crime comum simultâneo àquele.

na brasileira. Veja-se:

“Havendo infrações conexas de competência da Justiça estadual, a justiça eleitoral exercerá força atrativa, nos exatos termos do dispositivo constante do art. 78, inciso IV, do CPP, c/c o art. 35, inciso II, do Código Eleitoral (Lei n. 4737/65). Questiona-se se essa força atrativa da Justiça Eleitoral também seria extensiva aos crimes federais e militares. Apesar de haver julgado antigo da Suprema Corte afirmando a competência da Justiça Eleitoral para os crimes eleitorais e também infrações conexas, ainda que de competência da Justiça Federal, somos levados a acreditar que, na medida em que a competência da Justiça Federal vem preestabelecida na própria Constituição Federal, não poderia ser colocada em segundo plano por força da conexão e da continência, normas de alteração de competência previstas na lei processual penal. Afinal, é a lei processual que deve ser interpretada por meio da constituição, e não o contrário. Há precedente do Superior Tribunal de Justiça corroborando essa posição: “A conexão e a continência entre crime eleitoral e crime da competência da Justiça Federal não importa unidade de processo e julgamento”. *Mutatis mutandis*, a Justiça Eleitoral também não exercerá força atrativa em relação a eventuais crimes militares que estejam ligados a um crime eleitoral por força da conexão ou da continência, na medida em que a competência da Justiça Militar também foi ressalvada pela Constituição Federal²”.

* * *

“Eventuais conexão ou continência entre crimes costumam implicar unidade de processamento e julgamento, nos termos do art. 79 do CPP. E, “no concurso entre a jurisdição comum e a especial, prevalecerá esta”, conforme o art. 78, IV, do mesmo diploma. Mas quando envolver crimes da competência da Justiça federal e da justiça militar ou eleitoral não implicará processamento e julgamento conjuntos. Isso por que, “apesar de a Justiça Federal também ser denominada comum em face das Justiças Especializadas (trabalho, militar e eleitoral), não é possível a aplicação do art. 78, VI do Código de Processo Penal, pois negaria vigência ao dispositivo constitucional que

² BRASILEIRO DE LIMA, Renato. Competência Criminal, Editora Podvm, p. 222-223.

institui sua competência”. Assim, o art. 35, II, do Código Eleitoral, ao apre-
goar que cabe aos juízes eleitorais o julgamento dos crimes eleitorais e dos
comuns que lhe forem conexos é inaplicável quando se trate de crime de
competência da Justiça Federal³.”

* * *

“Finalmente, o inciso IV do art. 78 prevê que, “*no concurso entre a jurisdi-
ção comum e a especial, prevalecerá esta*”. A concorrência de jurisdições se
refere a Justiças diversas, e não a juízos especiais de uma determinada Justi-
ça.111 A “Jurisdição comum” a que se refere o dispositivo é composta pela
Justiça Estadual e pela Justiça Federal. A Justiça Militar da União, a Justiça
Eleitoral e a Justiça do Trabalho são “jurisdições especiais”. Todavia, diante
da CR de 1988, o dispositivo será de aplicação mais restrita do que à primei-
ra vista possa parecer. Isso porque, como já visto, não pode haver reunião de
processo, por conexão ou continência, no caso em que concorram Justiças
com competências constitucionalmente definidas. Assim sendo, o art. 78, IV,
do CPP somente tem aplicação no caso de concurso entre um crime de com-
petência da Justiça Comum dos Estados e outro da Justiça Eleitoral, uma vez
que as regras constitucionais não definem, expressamente, as competências
de tais Justiças, relegando tal tarefa à legislação infraconstitucional⁴”.

* * *

“No entanto, um alerta se mostra necessário. Caso haja conexão com crime
militar ou com crime federal deverá haver separação de processos. Isto por-
que ambas as competências estão previstas na Constituição. Desta forma,
para que seja cumprido o mandamento constitucional quanto à competência
deverá haver separação de processos: o crime eleitoral deverá ser julgado
pela Justiça Eleitoral e os crimes militares ou federais na respectiva justi-
ça⁵”.

³PAULSEN, Leandro. Crimes Federais, saraiva, 2017, p. 30.

⁴BADARÓ, Gustavo Henrique. Processo penal. Ed. 2017, e- book.

⁵DEZEM, Guilherme Madeira. Curso de Processo Penal, 2018, e- book.

No mesmo sentido tem sido a posição acolhida pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), conforme se extrai dos seguintes julgados:

“CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA. DELITO DE FALSO TESTEMUNHO COMETIDO PERANTE A PROMOTORIA DE JUSTIÇA ELEITORAL. CRIME PRATICADO CONTRA A ADMINISTRAÇÃO DA JUSTIÇA ELEITORAL. INTERESSE DA UNIÃO. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. POSSÍVEL OCORRÊNCIA DE CRIME PREVISTO NO ART. 299 DO CÓDIGO ELEITORAL, EM CONEXÃO. IMPOSSIBILIDADE DE JULGAMENTO CONJUNTO NA JUSTIÇA ESPECIALIZADA. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA COMUM FEDERAL FIXADA NA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. NÃO APLICAÇÃO DO CRITÉRIO DA ESPECIALIDADE. 1. A prática do delito de falso testemunho, cometido por ocasião de depoimento perante o Ministério Público Eleitoral, enseja a competência da Justiça Federal, em razão do evidente interesse da União na administração da Justiça Eleitoral. Precedentes. 2. Na eventualidade de ficar caracterizado o crime do art. 299 do Código Eleitoral, este deverá ser processado e julgado na Justiça Eleitoral, sem interferir no andamento do processo relacionado ao crime de falso testemunho, porquanto a competência da Justiça Federal está expressamente fixada na Constituição Federal, não se aplicando, dessa forma, o critério da especialidade, previsto nos arts. 78, IV, do CPP e 35, II, do Código Eleitoral, circunstância que impede a reunião dos processos na Justiça especializada. Precedentes. 3. Conflito conhecido para declarar competente o Juízo Federal da 3ª Vara Criminal da Seção Judiciária do Rio Grande do Sul, o suscitado.” - negrito acrescido (CC 126.729/RS, Rel. Ministro MARCO AURÉLIO BELLIZZE, TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 24/04/2013, DJe 30/04/2013).

* * *

“CONFLITO DE COMPETÊNCIA. CRIME ELEITORAL. CONEXÃO. CRIME FEDERAL. FRAUDE. PREVIDÊNCIA SOCIAL. ART. 78, INCISO IV, DO CPP. NÃO-APLICAÇÃO. NORMAS CONSTITUCIONAIS. COMPE-

TÊNcia JUSTIÇA ELEITORAL E JUSTIÇA COMUM FEDERAL. 1. Consta dos autos que os Réus realizaram fraude para obter benefício previdenciário em detrimento do INSS, sendo as condutas tipificadas no art. 299 do Código Eleitoral e 171, § 3º, do Código Penal, verificando-se a ocorrência da conexão. 2. Contudo, não pode permanecer a força atrativa da jurisdição especial, pois ocorreria conflito entre normas constitucionais, o que não é possível em nosso ordenamento jurídico. 3. Na hipótese vertente, não pode persistir a unidade processual, devendo o crime do art. 299 do Código Eleitoral ser julgado pela Justiça Eleitoral e o crime do art. 171, § 3º, do Código Penal pela Justiça Comum Federal. 4. Conflito conhecido para declarar competente o Juízo de Direito da 309ª Zona Eleitoral de Três Marias/MG para o crime de competência eleitoral e competente o Juízo Federal da 9ª Vara da Seção Judiciária do Estado de Minas Gerais para o crime de competência federal.” - destaque acrescido (CC 39.357/MG, Rel. Ministra LAURITA VAZ, TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 09/06/2004, DJ 02/08/2004, p. 297).

Estas são, portanto, as razões estritamente técnicas, ou jurídicas, que amparam o entendimento aqui defendido.

Há, ainda, razões de ordem mais pragmática a respaldar este entendimento, que se somam àquelas primeiras.

A prevalecer a tese oposta à ora defendida, a consequência prática daí decorrente seria a de 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 este que, a toda evidencia, não é vocacionado a julgar crimes comuns, além de não estar aparelhada para tanto.

Com efeito, a Justiça Eleitoral é **vocacionada** a lidar com crimes tipicamente eleitorais, que são “os previstos no Código Eleitoral (v.g crimes contra a honra, praticados durante a propaganda eleitoral) e os que a lei, eventual e expressamente, defina como eleitorais. Todos eles referem-se a atentados ao processo eleitoral, que vai do alistamento do eleitor para fins eleitorais – art. 348 do código eleitoral – até a diplomação dos eleitos⁶”.

São crimes mais simples, cujo processamento em geral é concluído em pou-

⁶BRASILEIRO DE LIMA, Renato. Competência Criminal, Editora Podvm, p. 221.

cos dias, e que são apreciados por integrantes de uma Justiça que não possui quadro próprio de juízes, possuindo, ao revés, composição transitória (os julgadores têm mandato de dois anos⁷) e mista (formada por advogados não togados e por juízes⁸). Ressalte-se, aliás, que essa composição mista, com a presença de advogados no quadro de julgadores da Justiça eleitoral, foi historicamente concebida com o objetivo de se garantir pluralidade no julgamento de lides que versam sobre a **soberania popular**, como é o caso das que tratam de crimes eleitorais, mas não é o caso de crimes comuns federais.

Ademais, até mesmo pela simplicidade de que se revestem, a pretensão punitiva dos crimes eleitorais 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 à eleições. O prejuízo daí decorrente é evidente, em 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.

E não é apenas isso. A irrazoabilidade do entendimento de que a Justiça Eleitoral tem competência para processar e julgar crimes federais conexos a crimes eleitorais fica ainda mais evidente quando se constata a extrema complexidade de que se reveste boa parte do universo de crimes federais – como é o caso daqueles ligados à Operação Lava-Jato -, a exigir, para o seu bom enfrentamento, não apenas estrutura adequada, mas, também, profissionais especializados.

Tanto é assim que a própria Justiça Federal tem sido levada a criar varas especializadas para cuidar de crimes de execução marcadamente sofisticada e complexa, como a lavagem de capitais e os crimes contra o sistema financeiro nacional, em um reconhecimento de que nem mesmo as varas criminais comuns da Justiça Federal, assoberbadas com feitos criminais de toda natureza, têm tido os recursos necessários a lidar com tal espécie de criminalidade. Em que pese a excelência dos serviços prestados pelos órgãos que compõem a jurisdição eleitoral, não parece que estes possuem expertise e estrutura adequada a lidar satisfatoriamente com investigações e ações penais que tenham por objeto crimes federais desse porte.

⁷A duração de cada mandato é de 2 (dois) anos, reconduzíveis uma única vez consecutiva. A transitoriedade dos órgãos eleitorais decorre da habitualidade com que ocorrem as eleições no país. Em regra, ocorre a cada 2 (dois) anos um pleito eleitoral.

⁸Artigos 119 e 120 da CF.

O fato é que, caso se permita que boa parte dos crimes ligados às mais complexas operações da história do país sejam processados e julgados pela Justiça Eleitoral, será certamente necessário reformulá-la por inteiro, aumentando-se, por exemplo, os recursos materiais e humanos destinados a tal Justiça, a qual, atualmente, tem seu funcionamento mais acentuado apenas em época de eleição.

Assim, além de todos os óbices técnicos à competência da Justiça Eleitoral para julgar crimes federais comuns acima indicados, há, ainda, que se questionar se seria conveniente e desejável permitir-se que a Justiça Eleitoral processe e julgue milhares de complexas investigações e ações penais que versam, por exemplo, sobre crimes de corrupção e financeiros.

Trata-se de reflexão, repita-se, que não pode deixar de ser feita, e que, ao ver deste *Parquet* Federal, deve conduzir à conclusão de que a Justiça Eleitoral deve continuar restrita a executar importante mister democrático de conhecer de lides criminais tipicamente eleitorais, deixando a Justiça Federal a cargo dos crimes comuns de índole federal, cujo processo e julgamento lhe foi atribuído pela Constituição.

III - CONCLUSÕES

Pelas razões expostas, entende a PGR que a investigação relativa aos fatos criminosos ocorridos em 2012 deve ser cindida, de modo que a investigação do crime previsto no art. 350 do Código Eleitoral seja remetida para livre distribuição na Justiça Eleitoral do Rio de Janeiro, e a investigação relativa dos demais delitos comuns seja remetida para uma das Varas Federais Criminais da Seção Judiciária do Estado do Rio de Janeiro.

Brasília, 19 de novembro de 2018.

Raquel Elias Ferreira Dodge
Procuradora-Geral da República