

ANÁLISE EDITORIAL

Informativo STF 1204

Comentários aprofundados aos precedentes da edição,
com contexto, fundamentos e desdobramentos práticos.

EDIÇÃO DE 13 DE FEVEREIRO DE 2026

N E S T A E D I Ç Ã O

Sumário

- 01** Classificação no concurso vence a idade: STF redefine o desempate na antiguidade dos magistrados
ADI 4462 ED · DIREITO CONSTITUCIONAL

- 02** Criticar pode, caluniar não: STF mantém pena maior para ofensas a servidor público em razão da função
ADPF 338 · DIREITO PENAL; DIREITO CONSTITUCIONAL

- 03** Abate-teto vem primeiro: STF veda pensão por morte calculada sobre o que o servidor nunca pôde receber
ARE 1.314.490 (TEMA 1.167 DA REPERCUSSÃO GERAL) · DIREITO ADMINISTRATIVO; DIREITO PREVIDENCIÁRIO

- 04** Caixa dois rende processo duplo: STF valida a soma de crime eleitoral e improbidade e entrega a ação civil à Justiça Comum
ARE 1.428.742 (TEMA 1.260 RG) · DIREITO CONSTITUCIONAL

VISÃO GERAL DA EDIÇÃO

Resumo executivo

Panorama da edição

O Informativo STF 1204, de fevereiro de 2026, reúne quatro julgados do Plenário, todos de direito público. Na ADI 4462 ED, a Corte definiu que a classificação no concurso precede a idade no desempate da antiguidade dos magistrados e determinou ao CNJ a uniformização nacional. Na ADPF 338, por 5 a 4, declarou constitucional a majorante do art. 141, II, do Código Penal para crimes contra a honra de funcionário público em razão da função. No Tema 1.167, por unanimidade, fixou que o abate-teto do art. 37, XI, incide antes do redutor da pensão por morte da EC 41/2003. No Tema 1.260, também unânime, validou a dupla responsabilização pelo caixa dois (crime eleitoral e improbidade) e entregou a ação civil à Justiça Comum.

Tendências

Duas linhas de força atravessam a edição. A primeira é a tutela institucional do Estado: a ADPF 338 desloca o bem jurídico da honra individual para a credibilidade da Administração, na esteira da ADPF 496 (desacato), e o Tema 1.260 consolida o modelo de instâncias paralelas, com comunicação restrita à absolvição eleitoral por inexistência do fato ou negativa de autoria. A segunda é a coerência sistêmica: o Tema 1.167 fecha o arco contributivo dos Temas 257, 359 e 639 (custeio, tributação e benefício orbitam o mesmo valor real), e a ADI 4462 ED prolonga o condomínio normativo entre STF e CNJ diante da ausência do Estatuto da Magistratura.

O saldo é um Plenário que reforça instituições: a função pública contra a ofensa, o sistema eleitoral contra o financiamento oculto e o equilíbrio atuarial dos regimes próprios contra cálculos generosos.

O que exige atenção imediata

- Ações de improbidade sobrestadas pelo Tema 1.260 retomam o curso de imediato, inclusive quanto aos prazos prescricionais, em pleno ano eleitoral.
- Defesas em crimes contra a honra de servidores devem migrar da inconstitucionalidade para a tipicidade: dolo específico, animus criticandi e exceção da verdade.
- Revisionais de pensão calcadas na renda bruta acima do teto tornaram-se inviáveis; procuradorias de RPPS ganham fundamento vinculante para o cálculo pós abate-teto.
- Tribunais devem revisar seus quadros de antiguidade; a transição para listas consolidadas ficará com o estudo determinado ao CNJ.

01 DIREITO CONSTITUCIONAL

Classificação no concurso vence a idade: STF redefine o desempate na antiguidade dos magistrados

Em embargos de declaração na ADI 4462, o Plenário assentou que a ordem de classificação no certame de ingresso precede o critério etário e determinou ao CNJ a uniformização nacional da matéria.

PROCESSO

ADI 4462 ED

ÓRGÃO JULGADOR

Plenário

RELATOR(A)

Min. Cristiano Zanin

JULGAMENTO

5 de fevereiro de 2026

TESE

A antiguidade entre magistrados deve ser aferida, em regra, pelo tempo de efetivo exercício no cargo e, no caso de posse na mesma data, pela ordem de classificação no concurso de ingresso (CF/1988, art. 93, I).

Contexto do caso

A controvérsia nasce em 2010, quando a Associação Nacional dos Magistrados Estaduais (Anamages) ajuizou a ADI 4462 contra dispositivos do art. 78, § 1º, da Lei Complementar 10/1996 do Tocantins (Lei Orgânica do Judiciário estadual), que fixavam critérios de desempate na promoção por antiguidade estranhos à carreira: tempo de serviço público estadual, tempo de serviço público em geral e, residualmente, a idade. A tese central da autora era a de que lei estadual não pode inovar em matéria reservada ao Estatuto da Magistratura, hoje ainda regida pela Loman (LC 35/1979), cuja substituição depende de lei complementar de iniciativa do próprio STF (CF, art. 93, caput).

A medida cautelar foi apreciada em 29.06.2011, sob relatoria da Ministra Cármen Lúcia, e, no julgamento de mérito, concluído em 2016, o Plenário declarou a inconstitucionalidade dos critérios de tempo de serviço público (incisos III e IV), mas preservou a idade (inciso V) como critério residual de desempate, na linha de precedentes que admitiam o parâmetro etário quando esgotados os critérios funcionais. Restava, porém, uma lacuna sensível: e a ordem de classificação no concurso de ingresso, expressamente prestigiada pelo art. 93, I, da Constituição? A Anamages opôs embargos de declaração justamente para apontar omissão quanto a esse ponto.

No Plenário Virtual, o relator, Ministro Cristiano Zanin, votava pela rejeição dos embargos, por não vislumbrar omissão, invocando a jurisprudência que legitima a idade como critério de desempate (mencionou, segundo a cobertura jornalística do julgamento, o MS 24.509). O Ministro

Gilmar Mendes abriu divergência, sustentando o caráter cogente da ordem de classificação prevista no art. 93, I, foi acompanhado pelo Ministro André Mendonça e pediu destaque, deslocando o caso para a sessão presencial. O Ministro Dias Toffoli declarou-se impedido. Em 05.02.2026, após os debates, o relator reajustou o voto e o colegiado formou unanimidade.

O que o tribunal decidiu

O Plenário acolheu parcialmente os embargos de declaração para assentar que, em caso de empate nos critérios de tempo de serviço na entrância e de tempo de serviço como magistrado, deve ser observada a ordem de classificação no concurso de ingresso em precedência ao critério de idade na organização do quadro de antiguidade no âmbito do TJTO. A antiguidade, portanto, afe-re-se, em regra, pelo tempo de efetivo exercício no cargo; havendo posse na mesma data, prevalece a classificação no certame; a idade só desempata quem empatou também na classificação.

A diretriz não é regionalizada: segundo o próprio Informativo 1204, ela decorre da lógica constitucional de ingresso e progressão na carreira e vincula todos os entes federativos, independentemente de previsão expressa na legislação local. Além disso, o STF determinou ao CNJ que proceda a estudo e uniformização dos critérios de desempate para promoção por antiguidade em toda a magistratura nacional.

Fundamentos

O alicerce normativo da decisão é a parte final do art. 93, I, da Constituição, na redação da EC 45/2004, que impõe a observância da ordem de classificação nas nomeações para a carreira:

Art. 93. Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios: I - ingresso na carreira, cujo cargo inicial será o de juiz substituto, mediante concurso público de provas e títulos, com a participação da Ordem dos Advogados do Brasil em todas as fases, exigindo-se do bacharel em direito, no mínimo, três anos de atividade jurídica e obedecendo-se, nas nomeações, à ordem de classificação.

— CF/1988, art. 93, I, com redação da EC 45/2004

Se a classificação tem estatura constitucional e obriga na nomeação, seria incoerente que perdesse toda relevância um dia depois da posse. O Informativo 1204 verbaliza essa continuidade lógica:

Assim, quando magistrados tomam posse no mesmo dia — situação que, em geral, decorre do ingresso no mesmo certame —, esse parâmetro deve ser adotado como critério preponderante de desempate na apuração da ordem de antiguidade. Nessa hipótese, o critério etário somente pode ser utilizado de forma subsidiária, isto é, apenas em caso de empate na classificação no concurso.

— Informativo STF 1204, ADI 4462 ED, rel. Min. Cristiano Zanin, Plenário, j. 05.02.2026

O segundo eixo é competencial: a disciplina da antiguidade integra o Estatuto da Magistratura, matéria de lei complementar nacional de iniciativa do STF, o que já havia fundamentado a queda dos critérios de tempo de serviço público no mérito da ADI. O terceiro eixo é meritocrático e isonômico: dentre os critérios disponíveis, a classificação no concurso é o único dado objetivo ligado ao desempenho do magistrado, ao passo que a idade nada revela sobre a função jurisdicional.

Análise crítica

O precedente opera uma inflexão silenciosa, mas relevante, na jurisprudência do Tribunal. Até aqui, a linha consolidada (visível no MS 28.494 e na validação do inciso V da lei tocantinense no mérito de 2016) tratava a idade como critério residual legítimo, quase um desempate natural herdado da tradição do funcionalismo. Ao interpor a classificação no concurso entre os critérios funcionais e a idade, o STF rebaixa o parâmetro etário a critério duplamente subsidiário e, na prática, de rara incidência: só desempatará magistrados que empataram no tempo de exercício, na entrada e na própria classificação, hipótese estatisticamente excepcional.

Há também um dado de técnica processual digno de nota: o resultado veio em embargos de declaração com nítidos efeitos integrativos e modificativos em sede de controle concentrado, dez anos após o julgamento de mérito. O relator inicialmente negava a omissão, e a solução final não apenas colmatou o acórdão como agregou comando novo, dirigido a órgão que não era parte (o CNJ). Isso confirma a plasticidade dos aclaratórios na jurisdição constitucional, em que o STF admite reabrir e complementar a norma de decisão quando a lacuna compromete a operacionalidade do julgado. Para o processualista, é exemplo eloquente de que, em ADI, os embargos podem funcionar como instrumento de ajuste fino do próprio parâmetro erigido pelo Tribunal.

A dimensão mais ambiciosa do julgado, contudo, é institucional. Ao afirmar que a diretriz vincula todos os entes federativos independentemente de lei local e ao determinar que o CNJ uniformize a matéria, o Plenário projeta para o plano nacional a ratio de uma ADI que tinha por objeto lei de um único Estado, movimento que flerta com a eficácia transcendente dos motivos determinantes, tema historicamente controvertido na Corte. A rigor, a parte dispositiva alcança o TJTO; a força expansiva virá do ato normativo do CNJ. O desenho é pragmático: diante da inércia legislativa de quase quatro décadas na edição do Estatuto da Magistratura prometido pelo art. 93, caput, o STF e o CNJ seguem preenchendo, em condomínio, o vazio normativo da carreira, como já ocorrera com resoluções sobre promoção por merecimento e nepotismo.

Fica em aberto, e merece atenção crítica, o problema do direito intertemporal. A jurisprudência do próprio STF (MS 28.494, rel. Min. Luiz Fux, j. 02.09.2014) veda a aplicação retroativa de novo critério de desempate a posições consolidadas, em nome da segurança jurídica e da proteção da confiança. Listas de antiguidade ordenadas há anos pelo critério etário poderão ser questionadas, e a modulação dessa transição provavelmente recairá sobre o CNJ no estudo determinado pelo Plenário. Aqui reside o principal foco de litigiosidade futura.

Impacto prático

- Tribunais devem revisar seus quadros de antiguidade: empatados tempo de exercício, tempo na entrância e tempo como magistrado, o desempate seguinte é a classificação no concurso de ingresso, e não a idade.
- Normas locais e regimentos internos que coloquem a idade (ou qualquer critério alheio à carreira) à frente da classificação no concurso perdem sustentação, mesmo sem declaração específica de inconstitucionalidade.
- Advogados de magistrados devem avaliar mandados de segurança e pedidos administrativos de retificação de lista, atentando para o limite da irretroatividade fixado no MS 28.494 quanto a promoções já consumadas.
- Acompanhar o ato de uniformização do CNJ, que definirá a cadeia nacional de critérios de desempate e, previsivelmente, o regime de transição para listas consolidadas.
- A ratio tende a irradiar para carreiras análogas estruturadas em concurso e promoção alternada (Ministério Público e Defensoria Pública), na linha das ADIs 7288 e 7293.
- Para concursos: memorizar a ordem (tempo de efetivo exercício; posse na mesma data resolve-se pela classificação no concurso; idade apenas subsidiária), a base no art. 93, I, da CF e o detalhe de que a definição veio em embargos de declaração acolhidos parcialmente, por unanimidade, com determinação ao CNJ.

Conexões jurisprudenciais

O julgado fecha um ciclo iniciado na própria ADI 4462: medida cautelar apreciada em 29.06.2011 (rel. Min. Cármen Lúcia) e mérito julgado em 2016, com a invalidação dos critérios de tempo de serviço público estadual e geral. Na mesma trilha de depuração dos critérios de desempate, o STF já havia assentado a inconstitucionalidade de normas estaduais e regimentais com parâmetros estranhos à função jurisdicional: Informativo 1026 (normas regimentais de tribunal local que complementam a Loman com critérios estranhos à jurisdição), Informativo 1069 (tempo de serviço público como desempate na magistratura estadual) e Informativo 1092, este último estendendo o raciocínio ao Ministério Público e à Defensoria Pública nas ADIs 7288 e 7293 (rel. Min. Edson Fachin, j. 22.08.2023).

Dois precedentes dialogam diretamente com o novo entendimento. No MS 28.494 (rel. Min. Luiz Fux, 1ª Turma, j. 02.09.2014, Informativo 757), a Corte chancelou decisão do CNJ que aplicou a ordem de classificação no concurso, conforme a Loman, em detrimento de critério de lei complementar estadual do Mato Grosso, mas vedou efeitos retroativos sobre situações consolidadas. Na AO 1789 (rel. Min. Roberto Barroso, j. 10.10.2018), o Tribunal enfrentou o desempate na lista de antiguidade de quase quatrocentos juízes paulistas promovidos na mesma data para a mesma entrância, evidenciando que empates massivos não são hipótese acadêmica. A ADI 4462 ED organiza definitivamente essa cadeia: exercício, classificação no certame e, só ao final, idade.

O recado sistêmico é claro: na carreira da magistratura, o mérito aferido no concurso acompanha o juiz para além da nomeação, e critérios biográficos, como a idade, só entram em cena quando todos os parâmetros funcionais e meritocráticos se esgotarem.

REFERÊNCIAS

- JULGADO** Informativo STF 1204 - Magistratura: promoção por antiguidade e critérios de desempate (ADI 4462 ED) — <https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo1204.htm>
- NOTICIA** Notícias STF - Ordem de classificação no concurso prevalece em promoções por antiguidade na magistratura do Tocantins, decide STF — <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/ordem-de-classificacao-no-concurso-prevalece-em-promocoes-por-antiguidade-na-magistratura-do-tocantins-decide-stf/>
- NOTICIA** ConJur - Posição em concurso precede critério de idade em promoção de magistrados — <https://www.conjur.com.br/2026-fev-05/posicao-em-concurso-precede-criterio-de-idade-em-promocao-de-magistrados/>
- NOTICIA** Migalhas - STF: Posição no concurso prevalece sobre idade na promoção de juízes — <https://www.migalhas.com.br/quentes/449359/stf-posicao-no-concurso-prevalece-sobre-idade-na-promocao-de-juizes>
- NOTICIA** Migalhas - CNJ unificará regras de desempate em promoções de juízes por antiguidade — <https://www.migalhas.com.br/quentes/449393/cnj-unificara-regras-de-desempate-em-promocoes-de-juizes-por-antiguidade>
- LEGISLACAO** Constituição Federal de 1988, art. 93, I (redação da EC 45/2004) — https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- LEGISLACAO** Lei Complementar 35/1979 (Loman) — https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp35.htm
- JULGADO** STF, ADI 4462 MC, rel. Min. Cármen Lúcia, j. 29.06.2011
- JULGADO** STF, MS 28.494, rel. Min. Luiz Fux, 1ª Turma, j. 02.09.2014 (Informativo 757)
- JULGADO** STF, AO 1789, rel. Min. Roberto Barroso, j. 10.10.2018
- JULGADO** STF, ADIs 7288 e 7293, rel. Min. Edson Fachin, j. 22.08.2023 (Informativo 1092)

02 DIREITO PENAL; DIREITO CONSTITUCIONAL

Criticar pode, caluniar não: STF mantém pena maior para ofensas a servidor público em razão da função

Por 5 a 4, Plenário rejeita a ADPF 338 e afirma que a majorante do art. 141, II, do CP tutela a credibilidade da Administração, não um privilégio de casta.

PROCESSO

ADPF 338

ÓRGÃO JULGADOR

Plenário

RELATOR(A)

Min. Luís Roberto Barroso

JULGAMENTO

5 de fevereiro de 2026

TESE

É constitucional — por não violar a liberdade de expressão e por resguardar, além da honra individual, a autoridade e a credibilidade da Administração Pública — o aumento de pena previsto no art. 141, II, do Código Penal para crimes contra a honra praticados contra funcionário público, em razão de suas funções.

Contexto do caso

A arguição de descumprimento de preceito fundamental foi ajuizada pelo Partido Progressista contra o art. 141, II, do Código Penal, que eleva em um terço a pena da calúnia, da difamação e da injúria quando a ofensa é dirigida a funcionário público em razão de suas funções. O partido sustentava que a norma institui proteção penal desigual em favor do Estado e de seus agentes, com efeito inibitório sobre a crítica cidadã e jornalística, em violação à liberdade de expressão (CF, arts. 5º, IV e IX, e 220), à isonomia e ao pluralismo político. Advocacia-Geral da União, Procuradoria-Geral da República e Congresso Nacional manifestaram-se pela improcedência.

O pano de fundo é mais amplo do que o dispositivo isolado sugere. A redação atual do inciso II foi dada pela Lei 14.197/2021, a mesma que revogou a Lei de Segurança Nacional e criou os crimes contra o Estado Democrático de Direito, tendo acrescentado à majorante as ofensas contra os Presidentes do Senado, da Câmara e do STF. O julgamento também dialoga diretamente com a ADPF 496, na qual o STF, em 2020, reconheceu a recepção do crime de desacato (CP, art. 331), rejeitando o argumento de incompatibilidade com o art. 13 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos. A ADPF 338 era, na prática, o segundo capítulo do embate entre a proteção penal reforçada de agentes estatais e o regime constitucional da liberdade de expressão.

O que o tribunal decidiu

Em sessão concluída em 5 de fevereiro de 2026, o Plenário, por maioria apertada (5 a 4), julgou improcedente a ADPF e declarou a constitucionalidade integral do art. 141, II, do Código Penal. Prevaleceu a divergência inaugurada pelo ministro Flávio Dino, acompanhado pelos ministros Cristiano Zanin, Alexandre de Moraes, Gilmar Mendes e Nunes Marques.

O relator, ministro Luís Roberto Barroso, cujo voto remanesceu válido após sua aposentadoria, propunha solução intermediária: inconstitucionalidade parcial sem redução de texto, para que a majorante incidisse exclusivamente sobre a calúnia, afastada sua aplicação à difamação e à injúria. Foi acompanhado pelos ministros André Mendonça e Cármen Lúcia. O ministro Edson Fachin foi além e votou pela procedência integral, por entender que a causa de aumento não foi recepcionada pela Constituição de 1988, à falta de fundamento constitucional ou convencional para proteção penal especial de agentes públicos.

O resultado inverte a lógica defendida pelo relator: em vez de exigir do agente público maior tolerância à crítica, o STF entendeu que a ofensa penalmente relevante dirigida ao servidor por causa da função agride também a instituição, o que legitima a resposta penal agravada.

Fundamentos

O eixo argumentativo da corrente vencedora é o deslocamento do bem jurídico: a majorante não protege a pessoa do servidor por sua condição, mas a função pública que ele encarna. O informativo é preciso ao delimitar esse fundamento:

A majorante não se fundamenta na mera condição de servidor público da vítima, mas na circunstância de o delito ser cometido em razão da função exercida. Na hipótese, a proteção penal ultrapassa o plano estritamente individual e alcança a tutela institucional da Administração Pública, pois agressões dirigidas ao agente estatal pelo exercício funcional podem comprometer a regularidade, a eficiência e a confiança social no serviço público.

— Informativo STF 1204, ADPF 338

O segundo pilar é a delimitação do alcance da norma frente à liberdade de expressão. A maioria rejeitou a premissa de que a majorante criminalizaria a crítica, reafirmando que os tipos dos arts. 138 a 140 do CP já exigem ofensa penalmente relevante, com dolo específico de ofender:

A liberdade de expressão não é absoluta e não se confunde com condutas tipificadas como calúnia, injúria ou difamação: apenas os excessos que configuram ofensa penalmente relevante atraem a incidência da majorante, preservando-se o espaço democrático de crítica e fiscalização da atuação estatal.

— Informativo STF 1204, ADPF 338

Na divergência vencedora, o ministro Flávio Dino sublinhou que a liberdade de expressão não pode servir de escudo para a prática de delitos, e que a supressão da majorante instalaria um ambiente de vale-tudo contra servidores comuns, como médicos da rede pública e agentes de trânsito.

to, não apenas contra autoridades. O ministro Nunes Marques acrescentou que a exigência de dolo específico e a admissão da exceção da verdade já blindam a crítica legítima, ainda que ácida, rude ou grosseira.

Análise crítica

A ADPF 338 consolida uma trajetória inequívoca: desde a ADPF 496 (desacato) e do RHC 165.086, o STF vem recusando a doutrina interamericana que preconiza a redução da proteção penal da honra de agentes públicos. A Comissão Interamericana de Direitos Humanos, na Declaração de Princípios sobre Liberdade de Expressão (princípio 11), sustenta que funcionários públicos estão sujeitos a maior escrutínio e que leis que os protegem de forma privilegiada atentam contra a liberdade de expressão. É a mesma racionalidade do padrão norte-americano inaugurado em *New York Times v. Sullivan* (1964), que exige actual malice para responsabilizar quem critica agentes estatais. O STF caminhou na direção oposta: agentes públicos brasileiros gozam de proteção penal reforçada, e não atenuada, quando ofendidos em razão da função.

A chave dogmática que sustenta essa opção é a requalificação do bem jurídico. Ao afirmar que a majorante tutela a autoridade e a credibilidade da Administração, o Tribunal aproxima o art. 141, II, da família do desacato e dos crimes contra a Administração Pública, convertendo um crime contra a honra em instrumento de tutela institucional. Essa construção tem coerência interna, mas cobra um preço: dilui a fronteira entre proteger a função e proteger o funcionário, exatamente a distinção que o sistema interamericano considera decisiva. E o problema se agrava com o acréscimo feito pela Lei 14.197/2021, que estendeu a majorante às ofensas contra os Presidentes do Senado, da Câmara e do STF, hipótese em que a norma prescinde até do nexo funcional expresso, aproximando-se de uma proteção pessoal de cúpula.

O voto vencido do relator merece registro pela sofisticação técnica. Barroso não negava toda tutela penal reforçada: preservava a majorante para a calúnia, cujo núcleo é a imputação falsa de fato definido como crime, verificável objetivamente e sujeita à exceção da verdade (CP, art. 138, § 3º). Excluía difamação e injúria porque seus elementos típicos mais abertos (fato ofensivo à reputação, ofensa à dignidade ou ao decoro) elevam o risco de emprego persecutório contra a crítica áspera. A distinção espelha a gradação de proteção do discurso conforme sua verificabilidade fática, critério caro à jurisprudência constitucional comparada. A maioria preferiu confiar esse filtro à dogmática ordinária (dolo específico, animus criticandi, exceção da verdade), transferindo para juízes criminais de primeiro grau o ônus de separar crítica de crime, caso a caso.

O recado sistêmico da ADPF 338 é que o controle do excesso punitivo nos crimes contra a honra de agentes públicos não se fará pela via da inconstitucionalidade, mas pela tipicidade: a batalha se desloca do Plenário do STF para a instrução criminal.

Há, por fim, um dado de realidade que a maioria valorizou e que não pode ser ignorado: a massificação das agressões a servidores em redes sociais. O argumento do ministro Alexandre de Moraes, de que a leniência punitiva normalizou a ofensa cotidiana ao agente público, expressa uma

leitura contextual do fenômeno digital. A crítica possível a essa premissa, e aqui vai posição deste comentário, é que o direito penal simbólico raramente corrige incentivos de plataformas, e o placar de 5 a 4, somado ao voto de um relator com longa biografia na defesa da liberdade de expressão, indica que o tema está longe de pacificação teórica, ainda que a questão jurídica esteja formalmente resolvida com eficácia erga omnes e efeito vinculante.

Impacto prático

- Defesas criminais não podem mais arguir a inconstitucionalidade do art. 141, II, do CP: a decisão em ADPF tem eficácia contra todos e efeito vinculante. A estratégia migra para a atipicidade (*animus criticandi*, *animus narrandi*, ausência de dolo específico) e, na calúnia, para a exceção da verdade.
- A majorante exige nexo funcional: a ofensa deve ser proferida em razão das funções. Ofensas motivadas por desavenças privadas com quem ocasionalmente é servidor não atraem o aumento, e esse ponto deve ser enfrentado na dosimetria e impugnado quando mal fundamentado.
- Persiste a legitimidade concorrente da Súmula 714 do STF: o servidor ofendido em razão da função pode oferecer queixa-crime ou representar ao Ministério Público para a ação penal pública condicionada.
- Para assessorias de comunicação, jornalistas e usuários de redes sociais: a crítica dura, irônica ou até injusta à atuação de agentes públicos permanece lícita; o risco penal agravado surge com a imputação falsa de crime ou de fato desonroso determinado e com o xingamento dirigido à pessoa do servidor por causa da função.
- Retratação (CP, art. 143), imunidade judiciária (CP, art. 142) e perdão judicial na injúria seguem plenamente aplicáveis como válvulas de contenção.
- Para concursos: memorizar a tese literal, o placar por maioria, a posição vencida do relator (majorante apenas para calúnia) e a distinção em relação à ADPF 496 (lá se discutia a existência do tipo de desacato; aqui, apenas a validade de uma causa de aumento). É pergunta provável em provas de Delegado, MP e Magistratura.

Conexões jurisprudenciais

O precedente direto é a ADPF 496 (rel. Min. Roberto Barroso, Plenário, j. 22.06.2020), que assentou a recepção do crime de desacato pela CF/1988 e sua compatibilidade com o art. 13 da Convenção Americana, e cuja lógica de tutela institucional agora se estende à majorante do art. 141, II. Na mesma linha, o RHC 165.086 (rel. Min. Marco Aurélio, 1ª Turma, j. 28.09.2020) afirmou que a liberdade de manifestação do pensamento não afasta o desacato, e o ARE 1.049.152 AgR (rel. Min. Dias Toffoli, j. 07.05.2018) já rejeitava a invalidação do art. 331 do CP por via convencional.

No plano processual, a decisão revitaliza a Súmula 714 do STF (legitimidade concorrente do ofendido e do MP, mediante representação, nos crimes contra a honra de servidor público em razão das funções), aplicada, por exemplo, no Inq 3.438 (rel. Min. Rosa Weber, j. 11.11.2014), e conversa

com a Súmula 396 do STF, sobre exceção da verdade quanto ao desempenho de função pública. Em sentido contrastante, vale confrontar a linha protetiva da liberdade de expressão firmada na ADPF 130 (não recepção da Lei de Imprensa, j. 30.04.2009), frequentemente invocada pelos que defendiam a procedência da ADPF 338. O conjunto revela um STF que protege fortemente o discurso contra a censura prévia estatal, mas admite, sem constrangimento, a resposta penal agravada quando o alvo da ofensa é o agente do próprio Estado.

REFERÊNCIAS

- JULGADO** Informativo STF 1204 - ADPF 338 (texto oficial) — <https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo1204.htm>
- JULGADO** STF - Andamento processual da ADPF 338 — <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4739360>
- NOTICIA** Notícias STF - STF mantém aumento de pena por ofensa a servidor público — <https://noticias.stf.jus.br/post/snoticias/stf-mantem-aumento-de-pena-por-ofensa-a-servidor-publico/>
- NOTICIA** MPF - STF confirma aumento de pena para crimes contra a honra de servidores públicos em serviço — <https://www.mpf.mp.br/o-mpf/unidades/procuradoria-geral-da-republica-pgr/noticias/stf-confirma-aumento-de-pena-para-crimes-contra-a-honra-de-servidores-publicos-em-servico>
- NOTICIA** Migalhas - STF valida pena mais alta por crime contra honra de agente público — <https://www.migalhas.com.br/quentes/429923/stf-valida-pena-mais-alta-por-crime-contra-honra-de-agente-publico>
- NOTICIA** Conjur - ADPF 338 (STF): a honra de um funcionário público vale mais que a honra de um particular? — <https://www.conjur.com.br/2025-jul-08/adpf-338-stf-a-honra-de-um-funcionario-publico-vale-mais-que-a-honra-de-um-particular/>
- NOTICIA** Abraji - ADPF 338: STF tem oportunidade de avançar em liberdade de expressão e de imprensa — <https://www.abraji.org.br/noticias/adpf-338-stf-tem-oportunidade-de-avancar-em-liberdade-de-expressao-e-de-imprensa>
- LEGISLACAO** Código Penal, art. 141, II (redação da Lei 14.197/2021) — https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm
- LEGISLACAO** Lei 14.197/2021 (crimes contra o Estado Democrático de Direito) — https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14197.htm
- JULGADO** ADPF 496 (desacato), rel. Min. Roberto Barroso, Plenário, j. 22.06.2020
- JULGADO** RHC 165.086, rel. Min. Marco Aurélio, 1ª Turma, j. 28.09.2020
- JULGADO** ARE 1.049.152 AgR, rel. Min. Dias Toffoli, j. 07.05.2018
- JULGADO** Inq 3.438, rel. Min. Rosa Weber, j. 11.11.2014
- SUMULA** Súmula 714 do STF
- SUMULA** Súmula 396 do STF

03 DIREITO ADMINISTRATIVO; DIREITO PREVIDENCIÁRIO

Abate-teto vem primeiro: STF veda pensão por morte calculada sobre o que o servidor nunca pôde receber

No Tema 1.167, o Plenário definiu que a base de cálculo da pensão regida pela EC 41/2003 considera apenas as parcelas efetivamente percebidas pelo instituidor, já limitadas ao teto do art. 37, XI, da Constituição.

PROCESSO

ARE 1.314.490 (Tema 1.167 da Repercussão Geral)

ÓRGÃO JULGADOR

Plenário

RELATOR(A)

Min. Flávio Dino

JULGAMENTO

6 de fevereiro de 2026

TESE

O valor correspondente aos proventos ou à remuneração do instituidor da pensão por morte, para os fins do art. 40, § 7º, da Constituição Federal, na redação da Emenda Constitucional nº 41/2003, deve considerar apenas as parcelas efetivamente percebidas pelo servidor ativo ou aposentado, excluídos os valores que excedam o teto ou subteto remuneratórios previstos no art. 37, XI, da Constituição, posto que sobre eles não incidiu contribuição previdenciária. A sistemática constitucional exige congruência entre custeio e benefícios.

Contexto do caso

A controvérsia nasceu de uma questão aritmética com consequências bilionárias: quando o servidor falecido percebia remuneração nominal superior ao teto ou subteto do art. 37, XI, da Constituição, o abate-teto deve ser aplicado antes ou depois do redutor da pensão por morte criado pela EC 41/2003? A ordem das operações altera radicalmente o resultado. Se o teto incide primeiro, a base de cálculo da pensão já parte do valor efetivamente pago ao servidor; se incide apenas ao final, a pensão é apurada sobre a renda bruta, e o corte constitucional só ocorre se o benefício resultante ainda ultrapassar o limite, o que na prática esvazia o redutor.

O ARE 1.314.490 foi interposto pela São Paulo Previdência (SPPPrev) contra acórdão do TJSP que adotara a segunda leitura: tomou como base de cálculo a renda bruta do instituidor e relegou o abate-teto ao momento final, apenas se o benefício excedesse o limite constitucional. A autarquia paulista estimou que a consolidação desse entendimento geraria impacto de aproximadamente R\$ 1,3 bilhão em dez anos somente para o regime próprio de São Paulo. A repercussão geral foi reconhecida sob o Tema 1.167, e o mérito foi julgado em sessão virtual do Plenário encerrada em 6 de fevereiro de 2026, sob relatoria do ministro Flávio Dino.

O que o tribunal decidiu

Por unanimidade, o Plenário deu provimento ao recurso da SPPrev para restabelecer a sentença de primeiro grau e fixou tese no sentido de que a expressão 'totalidade dos proventos' ou 'totalidade da remuneração', empregada pelo art. 40, § 7º, da CF na redação da EC 41/2003, designa apenas as parcelas efetivamente percebidas pelo servidor ativo ou aposentado. Os valores nominais que excedam o teto ou subteto do art. 37, XI, jamais integram a base de cálculo da pensão, porque sobre eles não incidiu contribuição previdenciária.

A sequência correta do cálculo ficou definida: primeiro aplica-se o abate-teto sobre a remuneração ou os proventos do instituidor; só então incide o redutor do art. 40, § 7º, que limita a pensão ao teto do RGPS acrescido de 70% da parcela que o exceder.

O resultado é uma dupla contenção sucessiva para pensões derivadas de altas remunerações: o benefício parte de base já limitada ao teto remuneratório e ainda sofre o corte de 30% sobre a fração que supera o limite máximo do Regime Geral.

Fundamentos

O eixo do voto condutor é a congruência entre custeio e benefício, pilar do caráter contributivo e solidário que a própria EC 41/2003 imprimiu ao caput do art. 40. O relator apoiou-se na jurisprudência firmada no Tema 639 (RE 675.978), segundo a qual a contribuição previdenciária do servidor não incide sobre o valor nominal da remuneração, mas sobre a quantia efetivamente recebida, já limitada pelo abate-teto. Se o custeio ignora o excedente ao teto, o benefício não pode capturá-lo.

O valor correspondente aos proventos ou à remuneração do instituidor da pensão por morte, para os fins do art. 40, § 7º, da Constituição Federal, na redação da Emenda Constitucional nº 41/2003, deve considerar apenas as parcelas efetivamente percebidas pelo servidor ativo ou aposentado, excluídos os valores que excedam o teto ou subteto remuneratórios previstos no art. 37, XI, da Constituição, posto que sobre eles não incidiu contribuição previdenciária. A sistemática constitucional exige congruência entre custeio e benefícios.

— Tese do Tema 1.167 da repercussão geral, ARE 1.314.490, rel. Min. Flávio Dino, Plenário, sessão virtual encerrada em 06/02/2026

O acórdão também situou a questão na transição normativa: sob a EC 20/1998, a pensão correspondia ao valor dos proventos do falecido ou daqueles a que teria direito o servidor em atividade; com a EC 41/2003, o benefício passou a ser limitado ao teto do RGPS acrescido de 70% do excedente. Permitir que a base de cálculo partisse da renda bruta, como fizera o TJSP, equivaleria a devolver ao pensionista, por via oblíqua, exatamente aquilo que o constituinte derivado quis suprimir, comprometendo o equilíbrio financeiro e atuarial exigido pelo caput do art. 40.

Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (...) é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

— CF/1988, art. 40, caput, na redação da EC 41/2003

Análise crítica

O Tema 1.167 é menos uma inovação do que o fecho de um arco jurisprudencial iniciado há mais de uma década. O STF vinha construindo, peça por peça, uma leitura integralmente contributiva do teto: no Tema 257 (RE 606.358), determinou que as vantagens pessoais se computam no limite do art. 37, XI, após a EC 41/2003; no Tema 359 (RE 602.584), fez o teto incidir sobre o somatório de provento e pensão acumulados; no Tema 639 (RE 675.978), fixou que imposto de renda e contribuição previdenciária incidem sobre a base já depurada pelo abate-teto. Faltava dizer o que agora se disse: a mesma base depurada é o ponto de partida do benefício. O sistema fecha com coerência interna notável, pois remuneração, tributação, custeio e benefício passam a orbitar o mesmo valor real.

Há, contudo, um ponto que merece exame honesto. O argumento atuarial, embora retoricamente poderoso, tem alcance limitado em regime de repartição simples marcado pela solidariedade: não existe conta individual em que a contribuição do servidor 'lastreie' matematicamente a pensão, e o próprio STF já admitiu, no Tema 359, que a lógica do RPPS não é de capitalização estrita. O fundamento verdadeiramente decisivo é hermenêutico e sistemático: 'totalidade da remuneração' só pode significar aquilo que juridicamente se percebe, pois o excedente ao teto é verba constitucionalmente inexigível (o art. 37, XI, é norma de eficácia imediata desde a EC 41/2003, como assentado no julgamento conjunto dos RE 606.358 e correlatos). O servidor vivo jamais teve direito ao valor nominal; seria anômalo que a morte transformasse expectativa juridicamente vazia em base de benefício.

A decisão também elimina uma assimetria que o entendimento do TJSP criava entre gerações de pensionistas. Calcular a pensão sobre a renda bruta e aplicar o teto só ao final produzia benefícios próximos da remuneração integral do instituidor, resultado mais generoso do que o regime da EC 20/1998 pretendia e frontalmente incompatível com o desenho restritivo da EC 41/2003. A unanimidade do Plenário, incluindo ministros de perfis distintos em matéria previdenciária, sinaliza que a Corte trata a matéria como questão de integridade do sistema, não de política de benefícios. Registre-se, por fim, o recorte temporal preciso da tese: ela se dirige às pensões regidas pelo art. 40, § 7º, na redação da EC 41/2003, isto é, óbitos ocorridos entre sua vigência e a superveniência das regras da EC 103/2019 (que, para a União e para os entes que a reproduziram, substituiu o modelo por cotas familiares e individuais). A ratio da congruência entre custeio e benefício, porém, transcende o recorte e tende a orientar a interpretação do regime atual.

Impacto prático

A tese vincula todas as instâncias e alcança volume expressivo de litígios de revisão de pensão, sobretudo nos regimes estaduais com subtetos, como o paulista, cujo contencioso motivou o recurso.

- Ordem de cálculo vinculante: (1) aplicar o abate-teto do art. 37, XI, sobre a remuneração ou os proventos do instituidor; (2) sobre a base resultante, aplicar o limite do RGPS acrescido de 70% da parcela excedente (art. 40, § 7º, na redação da EC 41/2003).
- Procuradorias de RPPS ganham fundamento definitivo para defender cálculos que partam do valor efetivamente percebido e para impugnar revisões baseadas na renda bruta do falecido.
- Advogados de pensionistas devem reavaliar ações revisionais em curso: pretensões de cálculo sobre o valor nominal acima do teto tornaram-se inviáveis; sobreviverão apenas discussões sobre parcelas que não integram o teto (verbas indenizatórias, por exemplo) ou sobre o regime aplicável à data do óbito.
- O marco temporal do óbito é decisivo: a tese rege pensões sob a EC 41/2003; óbitos anteriores à emenda seguem o regime então vigente e óbitos posteriores à EC 103/2019 (ou às reformas locais correspondentes) seguem o modelo de cotas.
- Para concursos públicos: memorizar a tese literal do Tema 1.167 e a cadeia Temas 257, 359 e 639; a banca tende a explorar a ordem das operações (teto antes do redutor) e o fundamento da congruência entre custeio e benefício.

Conexões jurisprudenciais

O precedente se apoia expressamente no RE 675.978 (Tema 639, tese fixada em 2015), segundo o qual, subtraído o montante que exceder o teto e o subteto do art. 37, XI, tem-se a base de cálculo para a incidência do imposto de renda e da contribuição previdenciária. Dialoga ainda com o RE 606.358 (Tema 257), que impôs o cômputo das vantagens pessoais no teto após a EC 41/2003, dispensada a devolução do recebido de boa-fé, e com o RE 602.584 (Tema 359, julgado em 2020 e noticiado no Informativo STF 985), que fez o teto incidir sobre o somatório de provento e pensão em caso de acumulação lícita.

Na jurisprudência anterior do próprio STF já havia sinais claros da solução agora sumulada em tese: o RE 543.650 AgR (julgado em 16/11/2010) tratou da submissão das vantagens pessoais ao teto em pensões após a EC 41/2003, e o RE 1.297.934 AgR (julgado em 08/04/2021) afirmou que a base de incidência do teto é a renda bruta do servidor ou pensionista, antes de descontos. O Tema 1.167 costura esses fragmentos em regra única de cálculo, encerrando a divergência que subsistia nos tribunais estaduais quanto ao momento do abate-teto na pensão por morte.

REFERÊNCIAS

- JULGADO** STF, ARE 1.314.490, Tema 1.167 RG, rel. Min. Flávio Dino, Plenário (página oficial do tema) — <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/tema.asp?num=1167>
- NOTICIA** Notícias STF: Teto remuneratório deve ser aplicado antes do redutor da pensão por morte de servidor público — <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/teto-remuneratorio-deve-ser-aplicado-antes-do-redutor-da-pensao-por-morte-de-servidor-publico-decide-stf/>
- JULGADO** Informativo STF 1204 (texto oficial do precedente) — <https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo1204.htm>
- JULGADO** STF, RE 675.978 (Tema 639 RG): abate-teto define a base de cálculo do IR e da contribuição previdenciária
- JULGADO** STF, RE 606.358 (Tema 257 RG): vantagens pessoais computadas no teto após a EC 41/2003
- JULGADO** STF, RE 602.584 (Tema 359 RG): teto sobre o somatório de provento e pensão (Informativo STF 985)
- JULGADO** STF, RE 543.650 AgR, j. 16/11/2010: vantagens pessoais e teto em pensão por morte após a EC 41/2003
- JULGADO** STF, RE 1.297.934 AgR, j. 08/04/2021: teto incide sobre a renda bruta do servidor ou pensionista
- LEGISLACAO** CF/1988, arts. 37, XI, e 40, caput e § 7º (redação da EC 41/2003)
- LEGISLACAO** Emenda Constitucional nº 41/2003 (Reforma da Previdência)
- NOTICIA** ConJur: Teto é aplicado antes do cálculo da pensão por morte do servidor — <https://www.conjur.com.br/2026-fev-12/teto-constitucional-deve-ser-aplicado-antes-do-calculo-da-pensao-por-morte-do-servidor/>
- NOTICIA** Migalhas: STF exclui excedente ao teto na pensão por morte de servidor — <https://www.migalhas.com.br/quentes/449480/stf-exclui-excedente-ao-teto-na-pensao-por-morte-de-servidor>

04 DIREITO CONSTITUCIONAL

Caixa dois rende processo duplo: STF valida a soma de crime eleitoral e improbidade e entrega a ação civil à Justiça Comum

No Tema 1.260, o Plenário afasta o bis in idem entre o art. 350 do Código Eleitoral e a Lei 8.429/1992, mas admite comunicação das instâncias quando a Justiça Eleitoral reconhecer inexistência do fato ou negativa de autoria.

PROCESSO

ARE 1.428.742 (Tema 1.260 RG)

ÓRGÃO JULGADOR

Plenário

RELATOR(A)

Min. Alexandre de Moraes

JULGAMENTO

9 de fevereiro de 2026

TESE

(I) É possível a dupla responsabilização por crime eleitoral 'caixa dois' (art. 350 do Código Eleitoral) e ato de improbidade administrativa (Lei 8.429/1992), pois a independência de instâncias exige tratamentos sancionatórios diferenciados entre os atos ilícitos em geral (cíveis, penais e político-administrativos) e os atos de improbidade administrativa; (II) Reconhecida, na instância eleitoral, a inexistência do fato ou negativa de autoria do réu, a decisão repercute na seara administrativa; (III) Compete à Justiça Comum processar e julgar ação de improbidade administrativa por ato que também configure crime eleitoral.

Contexto do caso

O leading case nasceu de investigação contra vereador do Município de São Paulo suspeito de receber R\$ 20 mil por caixa dois na campanha de 2012. A pedido do Ministério Público paulista, a Justiça estadual decretou a quebra dos sigilos bancário e fiscal do parlamentar para instruir apuração de improbidade administrativa. A defesa reagiu com argumento de competência: se o fato central é o recebimento de doação não contabilizada, conduta tipificada no art. 350 do Código Eleitoral, a persecução deveria tramitar na Justiça Eleitoral. O TJSP rejeitou a tese, por entender que a medida visava apurar improbidade, matéria civil estranha à jurisdição especializada.

No STF, a repercussão geral foi reconhecida em agosto de 2023, por maioria, vencidos os Ministros Edson Fachin, André Mendonça e Rosa Weber. Em abril de 2025, o relator determinou, com base no art. 1.035, § 5º, do CPC, a suspensão nacional das demandas sobre o tema, congelando também os prazos prescricionais. O mérito foi decidido em sessão virtual do Plenário encerrada em fevereiro de 2026, já com a etiqueta simbólica de julgado de ano eleitoral.

O que o tribunal decidiu

Por unanimidade, o Plenário negou provimento ao recurso, manteve o acórdão do TJSP e determinou o prosseguimento da ação na Justiça Comum. A tese do Tema 1.260 tem três eixos: (I) o mesmo fato pode gerar, cumulativamente, condenação criminal por caixa dois na Justiça Eleitoral e condenação por improbidade na Justiça Comum, sem bis in idem; (II) a independência entre as instâncias é relativa, pois a absolvição eleitoral fundada em inexistência do fato ou negativa de autoria inviabiliza a responsabilização por improbidade pelos mesmos fatos; (III) a competência para a ação de improbidade é da Justiça Comum, estadual ou federal, ainda quando o ato também configure crime eleitoral.

A Justiça Eleitoral julga o crime; a Justiça Comum, a improbidade. O mesmo caixa dois pode custar até cinco anos de reclusão na esfera penal eleitoral e, na civil, as sanções da Lei 8.429/1992, inclusive suspensão dos direitos políticos.

O voto do relator foi acompanhado pelos Ministros Cristiano Zanin, Cármen Lúcia, André Mendonça, Dias Toffoli, Edson Fachin, Luiz Fux e Flávio Dino. O Ministro Gilmar Mendes acompanhou com ressalvas, registrando que outras ações em curso no STF sobre a Lei de Improbidade podem condicionar a interpretação futura das teses.

Fundamentos

O alicerce normativo é o art. 37, § 4º, da CF/1988, que comina aos atos de improbidade sanções próprias 'sem prejuízo da ação penal cabível'. Para o STF, essa cláusula constitucionaliza um regime sancionatório autônomo, distinto da responsabilidade penal e da político-administrativa, e por isso autoriza persecuções paralelas sobre o mesmo substrato fático.

A dupla responsabilização por crime eleitoral e ato de improbidade administrativa não configura bis in idem, ressalvada a comunicabilidade entre as instâncias comum e especial na hipótese de reconhecimento de inexistência do fato ou negativa de autoria pela Justiça Eleitoral.

— Informativo STF 1204, ARE 1.428.742 (Tema 1.260 RG), rel. Min. Alexandre de Moraes, Plenário

O relator apoiou-se em dois argumentos complementares. Primeiro, a diversidade de bens jurídicos: o crime do art. 350 do Código Eleitoral (falsidade ideológica eleitoral, veículo típico do caixa dois) tutela a legitimidade e a normalidade das eleições, ao passo que a improbidade protege o patrimônio público e a moralidade administrativa. Segundo, o Tema 576 (RE 976.566), no qual a Corte já assentara que a condenação de prefeito por crime de responsabilidade do Decreto-Lei 201/1967 não impede a responsabilização por improbidade, 'em virtude da autonomia das instâncias'.

A independência entre diferentes formas de persecução, todavia, é abrandada por imperativos sistêmicos nas hipóteses em que, na esfera penal, seja possível reconhecer a inexistência do fato ou a negativa de sua autoria.

— Informativo STF 1204, ARE 1.428.742 (Tema 1.260 RG)

Essa válvula de comunicabilidade não é criação pretoriana isolada: reproduz a lógica do art. 935 do Código Civil, do art. 66 do CPP e, sobretudo, do art. 21, §§ 3º e 4º, da Lei 8.429/1992 (redação da Lei 14.230/2021), que estende à improbidade os efeitos da sentença penal que conclua pela inexistência da conduta ou pela negativa de autoria. O acórdão transplanta essa arquitetura para a relação entre Justiça Eleitoral e Justiça Comum.

Análise crítica

O Tema 1.260 deve ser lido como o terceiro ato de uma trilogia. No Tema 576 (2019), o STF blindou a cumulação entre crime de responsabilidade de prefeitos e improbidade. No Tema 1199 (ARE 843.989, 2022), aproximou a improbidade do direito administrativo sancionador, exigindo dolo e admitindo retroatividade parcial da Lei 14.230/2021. Agora, completa o desenho: a improbidade é sancionadora o bastante para atrair garantias materiais (dolo, legalidade, tipicidade), mas permanece civil o bastante para escapar do *ne bis in idem* penal. Há coerência interna nessa posição, porque o art. 8.4 do Pacto de São José da Costa Rica veda a dupla persecução penal pelo mesmo fato, e a improbidade, por definição constitucional, corre 'sem prejuízo da ação penal cabível'. Quem esperava que a virada garantista do Tema 1199 evoluísse para um *ne bis in idem* interinstâncias, na linha da jurisprudência da Corte Europeia de Direitos Humanos sobre sanções materialmente penais, saiu frustrado: o STF reafirmou o modelo clássico brasileiro de instâncias paralelas.

A tese II merece leitura atenta, e nela reside a fragilidade técnica do julgado. O enunciado afirma que a absolvição eleitoral 'repercute na seara administrativa', quando o que está em jogo é ação civil; a própria fundamentação fala em comunicação 'na esfera da responsabilidade civil'. A imprecisão terminológica é tolerável, mas o ponto substantivo é outro: a comunicabilidade se limita às absolvições por inexistência do fato e negativa de autoria. Absolvição por insuficiência de provas (art. 386, VII, do CPP), por atipicidade penal ou por prescrição não trava a improbidade. Como boa parte das absolvições por caixa dois decorre de dúvida probatória ou de discussões sobre dolo, a válvula de escape tende a ser estatisticamente rara. A Súmula 18 do STF, que admite punição administrativa pela 'falta residual' não coberta pela absolvição criminal, continua descrevendo bem o sistema.

Há ainda duas zonas de penumbra. A primeira é o enquadramento típico do caixa dois na LIA pós-2021: sem enriquecimento ilícito (art. 9º) nem dano ao erário (art. 10), a conduta precisará caber no rol taxativo do art. 11, e a subsunção da doação não contabilizada aos incisos remanescentes exigirá esforço argumentativo do Ministério Público, sob pena de a dupla responsabilização morrer na tipicidade. A segunda é o alcance da comunicabilidade quando o pronunciamento eleitoral não vier de sentença penal, mas de prestação de contas ou de AIJE: a tese fala em 'instância eleitoral', mas toda a fundamentação pressupõe juízo penal sobre fato e autoria. A ressalva

do Ministro Gilmar Mendes, coerente com a linha das Rcl 41.557 e Rcl 57.215 (nas quais decisões penais definitivas do STF estabilizaram a esfera da improbidade), sinaliza que essa porosidade ainda será testada caso a caso.

O STF sancionou um modelo de dupla via punitiva para o financiamento irregular de campanha às vésperas das eleições de 2026: o mesmo recibo omitido pode ser lido pela Justiça Eleitoral como crime e pela Justiça Comum como atentado à moralidade administrativa.

Impacto prático

- Ministério Público: fica chancelado o ajuizamento paralelo de ação penal eleitoral (art. 350 do CE) e ação de improbidade na Justiça Comum pelo mesmo caixa dois; a exceção de bis in idem perde viabilidade como tese defensiva autônoma.
- Defesa: a estratégia decisiva passa a ser obter, na Justiça Eleitoral, absolvição por inexistência do fato ou negativa de autoria (art. 386, I e IV, do CPP), únicas hipóteses que vinculam a improbidade; absolvição por falta de provas não aproveita na esfera civil.
- Competência: não há mais espaço para deslocar a ação de improbidade à Justiça Eleitoral sob o argumento de conexão com crime eleitoral; a competência civil é da Justiça Comum, estadual ou federal.
- Processos suspensos: superada a suspensão nacional determinada em 2025 (art. 1.035, § 5º, do CPC), as ações sobrestadas retomam o curso e devem aplicar imediatamente a tese, inclusive quanto aos prazos prescricionais.
- Tipicidade: o autor da ação deve indicar o enquadramento preciso na LIA reformada (arts. 9º, 10 ou rol taxativo do art. 11) e demonstrar dolo; o Tema 1.260 autoriza a via, mas não dispensa os requisitos do Tema 1199.
- Concursos: memorizar a tese tripartida do Tema 1.260 e sua articulação com o Tema 576, com o art. 21, §§ 3º e 4º, da LIA e com a Súmula 18 do STF; a banca tende a explorar a pegadinha da absolvição por insuficiência de provas, que não comunica.

Conexões jurisprudenciais

O precedente direto é o RE 976.566 (Tema 576 RG, rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 13/09/2019), expressamente invocado no acórdão, que afirmou a autonomia entre o crime de responsabilidade de prefeitos (Decreto-Lei 201/1967) e a improbidade. O regime material da improbidade dialoga com o ARE 843.989 (Tema 1199 RG, rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 18/08/2022), que exigiu dolo e definiu a retroatividade parcial da Lei 14.230/2021. Sobre a força estabilizadora da coisa julgada penal na improbidade, conferir as Rcl 41.557 (rel. Min. Gilmar Mendes, j. 15/12/2020) e Rcl 57.215 (rel. Min. Gilmar Mendes, j. 03/07/2023).

No plano sumular, a Súmula 18 do STF ('Pela falta residual, não compreendida na absolvição pelo juízo criminal, é admissível a punição administrativa do servidor público') condensa a lógica da independência mitigada. No STJ, a convivência entre sanção eleitoral e sanção por improbidade pelo mesmo fato já havia sido admitida em precedente noticiado no Informativo 576 daquela Corte, que afastou o bis in idem entre multa aplicada pela Justiça Eleitoral e condenação por improbidade. O quadro normativo de referência é composto pelo art. 37, § 4º, da CF/1988, pelo art. 350 do Código Eleitoral, pelos arts. 9º a 11 e 21, §§ 3º e 4º, da Lei 8.429/1992 (redação da Lei 14.230/2021), pelo art. 935 do Código Civil e pelo art. 66 do CPP.

REFERÊNCIAS

JULGADO STF, Portal de Repercussão Geral, Tema 1.260 (ARE 1.428.742) — <https://portal.stf.jus.br/jurisprudenciaRepercussao/tema.asp?num=1260>

JULGADO STF, Informativo 1204 (fevereiro/2026) — <https://www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo1204.htm>

NOTICIA Notícias STF: STF autoriza dupla responsabilização de agente público por 'caixa dois' e improbidade administrativa — <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-autoriza-dupla-responsabilizacao-de-agente-publico-por-caixa-dois-e-improbidade-administrativa/>

JULGADO STF, RE 976.566 (Tema 576 RG), rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 13/09/2019

JULGADO STF, ARE 843.989 (Tema 1199 RG), rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 18/08/2022

JULGADO STF, Rcl 41.557, rel. Min. Gilmar Mendes, j. 15/12/2020

JULGADO STF, Rcl 57.215, rel. Min. Gilmar Mendes, j. 03/07/2023

SUMULA Súmula 18 do STF

LEGISLAÇÃO CF/1988, art. 37, § 4º; Lei 8.429/1992, arts. 9º a 11 e 21, §§ 3º e 4º (Lei 14.230/2021); Código Eleitoral, art. 350; CC, art. 935; CPP, arts. 66 e 386

NOTÍCIA ConJur: STF permite dupla responsabilização por crime eleitoral e improbidade (09/02/2026) – <https://www.conjur.com.br/2026-fev-09/stf-permite-dupla-responsabilizacao-por-crime-eleitoral-e-improbidade/>

NOTÍCIA Migalhas: STF e o caixa dois nas eleições 2026, entre o crime eleitoral e a improbidade — <https://www.migalhas.com.br/depeso/449576/stf-e-caixa-dois-nas-eleicoes-26-entre-crime-eleitoral-e-improbidade>

NOTÍCIA NUGEP/TJPE: Tema 1260 do STF, dupla responsabilização por crime eleitoral e improbidade — https://portal.tjpe.jus.br/web/vice-presidencia/nugrep/noticias/-/asset_publisher/ycFvOoAr1XZ2/content/tema-1260-stf-possibilidade-de-dupla-responsabiliza%C3%A7%C3%A3o-por-crime-eleitoral-e-ato-de-improbidade-administrativa-e-qual-%C3%A9-a-justi%C3%A7a-competente-para-julgar-a-a%C3%A7%C3%A3o-por-ato-que-tamb%C3%A9m-configura-crime-eleitoral-tema-1260-stf