



ISSN 1414-7866 (versão impressa)
ISSN 2448-3605 (versão on-line)

Paraná Eleitoral
revista brasileira de direito
eleitoral e ciência política

tre-pr nusp/ufpr ninc/ufpr

v. 8 n. 2 2019

O registro de candidatura de Luís Inácio Lula da Silva nas eleições gerais de 2018 em relação à validade das decisões do Comitê Internacional de Direitos Humanos no sistema jurídico brasileiro e à aplicação do artigo 16-a da Lei das Eleições

Cristiano Franke Cheong

Resumo

Este artigo aborda os argumentos jurídicos que levaram o Tribunal Superior Eleitoral a indeferir o registro de candidatura de Luís Inácio Lula da Silva à Presidência da República nas eleições de 2018, entre eles a inelegibilidade prevista no artigo 1º, inciso I, alínea “e”, da Lei Complementar 64/90, a validade das decisões proferidas pelo Comitê Internacional de Direitos Humanos, sua competência e os efeitos jurídicos de suas decisões no direito interno.

Palavras-chave: validade; decisões; comitê internacional de direitos humanos; inelegibilidade.

Abstract

This article discusses the legal arguments that led the Brazilian Tribunal Superior Eleitoral to reject Luis Inácio Lula da Silva's candidacy for the Presidency of the Republic in the 2018 Elections, among them, the ineligibility foreseen in article I, item I, item “e”, of Complementary Law 64/90, the validity of decisions rendered by the International Committee on Human Rights, their competence and the legal effects of their decisions on domestic law.

Keywords: validity; decisions; international committee on human rights; ineligibility.

Artigo recebido em 31 de agosto e aprovado pelo Conselho Editorial em 5 de novembro de 2019.

Sobre os autores

Mestre em Direitos Humanos e Políticas Públicas pela PUC/PR. Servidor do Tribunal Regional Eleitoral do Paraná. E-mail: ccheong@tre-pr.jus.br

Introdução

Por ocasião das eleições gerais de 2018, os jornais do país consultaram vários especialistas em direito constitucional e em direito internacional, acerca da possibilidade de Luís Inácio Lula da Silva poder ser candidato à Presidência da República, ante a possível incidência da inelegibilidade prevista no artigo 1º, inciso I, alínea “e” da Lei Complementar 64/90, com a redação dada pela Lei Complementar 135/10, que ficou conhecida como “Lei da Ficha Limpa”.

Com a notícia de que uma decisão liminar emanada do Comitê Internacional dos Direitos Humanos recomendava ao Brasil que fosse assegurado o direito de participação de Lula nas eleições presidenciais, em razão do disposto no artigo 25, b, do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, surgiram novas opiniões mencionando a importância da decisão a título de recomendação em nível internacional e da ausência de força vinculante de tal recomendação para o direito interno brasileiro.

Os problemas a serem enfrentados na elaboração deste artigo são: (1) Poderia a decisão proferida pelo Comitê de Direitos Humanos vincular a decisão do Poder Judiciário brasileiro? (2) Quais são os critérios jurídicos para que uma decisão exarada de um organismo internacional seja cumprida no Brasil? (3) Teria havido de fato alguma violação no indeferimento do pedido de registro de candidatura de Luís Inácio Lula da Silva nas eleições gerais de 2018? (4) E se o sistema normativo permite que um candidato realize campanhas eleitorais quando seu registro de candidatura encontra-se *sub judice*, na forma prevista pelo artigo 16-A da Lei das Eleições, por que o candidato referido foi impedido de realizar atos de campanha, impondo-se, de imediato, a sua substituição?

Para o enfrentamento dos problemas indicados, este artigo se iniciará tratando da inelegibilidade prevista no artigo 1º, inciso I, alínea “e”, da Lei Complementar 64/90, com a redação que lhe foi dada pela Lei da Ficha Limpa, prosseguindo na segunda parte, na qual serão apresentados os critérios jurídicos para a vinculação do Brasil a tratados internacionais, com a exame da validade das decisões proferidas pelo Comitê Internacional dos Direitos Humanos no Brasil, analisando tanto sua competência para prolação de decisões, bem como eventual eficácia de suas decisões no sistema constitucional normativo brasileiro.

Na terceira parte, analisar-se-á a decisão do Tribunal Superior Eleitoral no julgamento do Registro de Candidatura 060903-50.2018.6.00.0000, no qual Luís Inácio Lula da Silva requereu sua candidatura ao cargo de Presidente da República, a partir dos requisitos constitucionais e legais estudados.

Na quarta parte, serão apresentadas as argumentações do Tribunal Superior Eleitoral quanto à nova interpretação dada ao artigo 16-A da Lei das Eleições, que pode afastar um candidato da disputa eleitoral antes do trânsito em julgado dos processos relativos a registro de candidaturas.

Por fim, será apresentada a trajetória do processo de registro de candidatura de Luís Inácio Lula da Silva após a decisão pelo seu indeferimento, até o trânsito em julgado da decisão, para fins informativos.

Espera-se que este artigo contribua para (i) a compreensão acerca da inelegibilidade prevista no artigo 1º, inciso I, alínea “e”, da Lei de Inelegibilidades e de sua constitucionalidade reconhecida no direito interno, (ii) conhecimento sobre os critérios jurídicos para a validade de tratados internacionais e decisões de organismos internacionais no âmbito do direito interno e (iii) compreensão dos novos critérios adotados pela Justiça Eleitoral para admitir que candidatos com registro *sub judice* realizem atos de campanha, participando como candidatos na eleição, na forma admitida pelo artigo 16-A da Lei das Eleições.

A inelegibilidade por condenação criminal proferida por órgão colegiado

A redação do artigo 1º, inciso I, “e” da Lei Complementar 64/90, alterada pela Lei Complementar 135/10 (a “Lei da Ficha Limpa”) é a seguinte:

Art. 1º São inelegíveis:

I – para qualquer cargo:

[...]

e) os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por *órgão judicial colegiado*, desde a condenação até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena, pelos crimes: (Redação dada pela Lei Complementar nº 135, de 2010)

1. contra a economia popular, a fé pública, a administração pública e o patrimônio público; (Incluído pela Lei Complementar nº 135, de 2010)
2. contra o patrimônio privado, o sistema financeiro, o mercado de capitais e os previstos na lei que regula a falência; (Incluído pela Lei Complementar nº 135, de 2010)
3. contra o meio ambiente e a saúde pública; (Incluído pela Lei Complementar nº 135, de 2010)
4. eleitorais, para os quais a lei comine pena privativa de liberdade; (Incluído pela Lei Complementar nº 135, de 2010)
5. de abuso de autoridade, nos casos em que houver condenação à perda do cargo ou à inabilitação para o exercício de função pública; (Incluído pela Lei Complementar nº 135, de 2010)
6. de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores; (Incluído pela Lei Complementar nº 135, de 2010)
7. de tráfico de entorpecentes e drogas afins, racismo, tortura, terrorismo e hediondos; (Incluído pela Lei Complementar nº 135, de 2010)
8. de redução à condição análoga à de escravo; (Incluído pela Lei Complementar nº 135, de 2010)
9. contra a vida e a dignidade sexual; e (Incluído pela Lei Complementar nº 135, de 2010)
10. praticados por organização criminosa, quadrilha ou bando; (Incluído pela Lei Complementar nº 135, de 2010). (Brasil, 1990, grifo nosso)

A redação do texto original da Lei Complementar 64/90 era a seguinte:

Art. 1º São inelegíveis:

I – para qualquer cargo:

[...]

e) os que forem condenados criminalmente, com sentença transitada em julgado, pela prática de crime contra a economia popular, a fé pública, a administração pública, o patrimônio público, o mercado financeiro, pelo tráfico ilícito de entorpecentes e por crimes eleitorais, pelo prazo de 3 (três) anos, após o cumprimento da pena. (Brasil, 1990)

Comparando os dispositivos referidos, extrai-se a gravidade maior do tratamento dado à hipótese de inelegibilidade em comento, seja pelo momento a partir do qual incide a inelegibilidade, no caso,

após o trânsito em julgado da condenação criminal, mais notadamente *a partir da decisão condenatória do órgão colegiado*; seja pelo aumento do rol de crimes que a justificam ou pelo aumento do tempo de inelegibilidade, de três para oito anos, contados após o cumprimento da pena.

Como já referido no item anterior, o Supremo Tribunal Federal reconheceu, por maioria, a constitucionalidade da Lei Complementar 135/10, vencido o entendimento do próprio relator acerca da (in)constitucionalidade da inelegibilidade em análise, em razão da inauguração de uma hipótese de inelegibilidade sem prazo definido, visto que a tramitação dos recursos cabíveis da decisão dos Tribunais Estaduais ou Regionais aos Tribunais Superiores até o trânsito em julgado não apresenta um tempo determinado e certo, motivo pelo qual propôs a detração de inelegibilidade cumprida entre o período da decisão condenatória até o trânsito em julgado da decisão final do processo em relação ao tempo da inelegibilidade material de oito anos, cuja contagem se inicia a partir do cumprimento da pena.

O relator dos processos no Supremo Tribunal Federal, Ministro Luiz Fux, foi, inicialmente, acompanhado pela Ministra Carmen Lúcia Antunes Rocha, que, no entanto, reformou seu entendimento na sequência, ficando vencido no ponto, como já destacado acima (Brasil, 2012a; Brasil, 2012b; Brasil, 2012c).

Perceba-se que de fato o dispositivo estabelece que a inelegibilidade se inicia com a decisão condenatória do órgão colegiado e permanece até oito anos após o cumprimento da pena, configurando-se uma das hipóteses mais severas de inelegibilidade, que a despeito disso, foi validada pela maioria da Corte Suprema.

Dessa forma, havendo condenação criminal por órgão colegiado, e sendo ela em razão da prática das infrações referidas nos itens 1 a 10 do dispositivo citado, configura-se a inelegibilidade a justificar o indeferimento do registro de candidatura com fundamento nele.

No caso objeto deste artigo, Luís Inácio Lula da Silva foi condenado em primeira instância da Justiça Federal, pela prática do crime de corrupção ativa, tipificado pelo artigo 317, do Código Penal¹,

1. “Art. 317. Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, ainda que fora da função ou antes de assumi-la, mas em razão dela, vantagem indevida, ou aceitar promessa de tal vantagem: Pena – reclusão, de 1 (um) a 8 (oito) anos, e multa” (Brasil, 1940).

e pelo artigo 1º, *caput*, inciso V, da Lei 9.613/98 (Brasil, 1998)², a uma pena de nove anos e seis meses, no dia 12 de julho de 2017, após tramitação dos inquéritos policiais e de processos criminais relacionados à Operação Lava Jato, deflagrada em março de 2014³.

Dessa decisão, houve interposição de Apelação ao Tribunal Regional Federal da 4ª Região, distribuída para a 8ª (oitava) Turma, que, por unanimidade, desproveu o recurso interposto por Luís Inácio Lula da Silva e deu provimento ao recurso interposto pelo Ministério Público Federal, aumentando a pena para doze anos e um mês de prisão, em regime inicial fechado, e pagamento de 280 dias-multa, concluindo-se tal julgamento no dia 24 de janeiro de 2018 (Brasil, 2018a).

Contra essa decisão vieram embargos de declaração, que foram desprovidos em 26 de março de 2018, quando a Turma concluiu pelo esgotamento de todos os recursos naquela instância, sendo possível, a partir de então, a prisão do réu, em razão do entendimento vigente do Supremo Tribunal Federal de que a execução provisória do acórdão penal condenatório não viola a presunção de inocência, prevista no artigo 5º, inciso LVII, da Constituição Federal⁴.

2. “Art. 1º Ocultar ou dissimular a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de crime: [...] V – contra a Administração Pública, inclusive a exigência, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, de qualquer vantagem, como condição ou preço para a prática ou omissão de atos administrativos”. O texto citado corresponde ao texto normativo vigente à época dos fatos apurados na ação penal. Há novo texto da lei, alterada pela Lei 12.683/12 (Brasil, 2012d)
3. O jornal espanhol *El País* divulgou no dia 7 de abril de 2018 matéria intitulada “A cronologia da investigação que levou Lula à prisão: do início da Operação Lava Jato à decisão do Supremo que rejeitou o último recurso do ex-presidente” (El País, 2018).
4. A matéria é polêmica. Em julgamento acerca do tema em 2009, na análise do Habeas Corpus nº 84.078, o Supremo Tribunal Federal concluiu por sete votos a quatro que a prisão só poderia ocorrer após o esgotamento de todos os recursos. Em 17 de fevereiro de 2016, no julgamento do Habeas Corpus nº 126.292 São Paulo, Relator Ministro Teori Zavascki, o Supremo Tribunal Federal entendeu, por sete votos a quatro, que “a execução provisória do acórdão penal condenatório proferido em grau de apelação, ainda que sujeito a recurso especial ou extraordinário, não compromete o princípio constitucional da presunção de inocência afirmado no artigo 5º, inciso LVII da Constituição Federal” (Brasil, 2016a). Em 5 de outubro de 2016, o Supremo Tribunal Federal apreciou medida liminar em duas Ações Declaratórias de Constitucionalidade, propostas pelo Partido

No dia 19 de dezembro de 2018, o Ministro Marco Aurélio Mello concedeu decisão liminar contrária ao entendimento já pacificado pelo Supremo Tribunal Federal. A decisão foi cassada pelo Presidente do STF, Ministro José Antônio Dias Toffoli, com destaque para o fato de que tal assunto voltaria a ser debatido pelo colegiado em abril de 2019.

Com a condenação criminal confirmada pelo órgão colegiado – pelas infrações penais que incidem nos itens de número 1 (artigo 317 do Código Penal, configurando-se crime contra a Administração Pública) e de número 6 (artigo 1º, *caput*, inciso V, da Lei 9.613/98, configurando-se o crime de lavagem de dinheiro) do rol referido na alínea “e” do inciso I do artigo 1º da Lei de Inelegibilidades, caracterizou-se em tese, à época, a possibilidade de que o pedido de registro de candidatura de Luís Inácio Lula da Silva fosse indeferido.

Disse “em tese” porque de acordo com a legislação eleitoral, na Lei 9.504/97, artigo 11, §10, resta estabelecido que:

Art. 11. Os partidos e coligações solicitarão à Justiça Eleitoral o registro de seus candidatos até as dezenove horas do dia 15 de agosto do ano em que se realizarem as eleições.

[...]

§10. As condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade devem ser aferidas no momento da formalização do pedido de registro da candidatura, ressalvadas as alterações, fáticas ou jurídicas, *supervenientes ao registro que afastem a inelegibilidade.* (Brasil, 1997)

Ecológico Nacional – PEN, (a ADC 43) e pela Ordem dos Advogados do Brasil (a ADC 44), que foi negada, confirmando-se o último entendimento por seis votos a cinco, porque o Ministro José Antônio Dias Toffoli mudara de entendimento entre fevereiro e outubro (Brasil, 2016a). Em abril de 2018, Luís Inácio Lula da Silva impetrou habeas corpus e a tese foi novamente debatida, prevalecendo o último entendimento, autorizando-se então sua prisão, concretizada no dia 7 de abril de 2018. Em 9 de abril de 2018, o Partido Ecológico Nacional, atual Patriotas, desistiu da ação, que foi homologada pelo Ministro Marco Aurélio Mello no dia 25 de abril de 2018 (CANÁRIO, 2018) Ante a notícia de que o Partido Ecológico Nacional desistira da ação, o Partido Comunista do Brasil (PCdoB) propôs a Ação Declaratória de Constitucionalidade número 54, no dia 17 de abril de 2018, pendente de julgamento. (Consultor Jurídico, 2018).

Em outras palavras, a (in)elegibilidade é analisada no momento da formalização do pedido de registro de candidatura, pois a (in) elegibilidade é analisada para cada eleição no prazo estabelecido para o registro.

Pela regra do artigo 8º da Lei 9.504/97, “a escolha dos candidatos pelos partidos e a deliberação sobre coligações deverão ser feitas no período de 20 de julho a 5 de agosto do ano em que se realizarem as eleições” (Brasil, 1997), podendo, portanto, formalizar-se o pedido do registro de candidatura logo após a aprovação do nome do candidato em convenção partidária, em período anterior a 15 de agosto, prazo final para a formalização do pedido de registro de candidatura.

Não há proibição legal para a apresentação de candidatos que não preencham as condições de elegibilidade ou que incorram em alguma das hipóteses de inelegibilidade. Cabe aos órgãos da Justiça Eleitoral responsáveis pelo julgamento dos requerimentos de registro de candidatura, avaliar os requisitos de elegibilidade e (in)deferir o pedido na forma da legislação.

Deste modo, no último dia para o registro de candidaturas, Luís Inácio Lula da Silva foi apresentado como candidato escolhido pelo Partido dos Trabalhadores para disputar o cargo de Presidente da República nas eleições gerais de 2018 no Brasil.

De acordo com a Lei de Inelegibilidade (Lei Complementar 64/90), recebidos os pedidos de registro de candidatura, a Justiça Eleitoral procede à publicação de um edital com os nomes dos candidatos, sendo possível a impugnação por candidatos, partidos políticos e Ministério Público Eleitoral, no prazo de até cinco dias, abrindo-se prazo de sete dias para defesa do impugnado, podendo ser determinada a oitiva de testemunhas no prazo de quatro dias e a realização de diligências no prazo de cinco dias, com abertura de prazo comum de cinco dias para as partes apresentarem alegações finais, tendo o órgão jurisdicional o prazo de três dias para julgar o pedido⁵.

Em uma consulta aos autos de registro de candidatura na página do Tribunal Superior Eleitoral, que têm como requerente Luís Inácio Lula da Silva, é possível ver que houve 11 impugnações, propostas por: (1) Procurador Geral Eleitoral; (2) Jair Messias Bolsonaro,

5. Confram-se os artigos 3º a 7º da Lei Complementar nº 64/90 (Brasil, 1990).

(3) Pedro Geraldo Cancian Lagomarcino Gomes, (4) Marcos Aurélio Paschoalin, (5) Wellington Corsino do Nascimento, (6) Alexandre Frota de Andrade, (7) Ernani Kopper, (8) Kim Patroca Kataguirí e (9) Julio Cesar Martins Casarin; (10) Partido Novo (Diretório Nacional) e (11) Coligação Brasil Acima de Tudo, Deus Acima de Todos (PSL e PRTB) (Brasil, 2018b). Além disso, ingressaram como noticiantes do processo os eleitores (1) Guilherme Henrique Moraes, (2) Fernando Aguiar dos Santos, (3) Marcelo Feliz Artilheiro, (4) Ari Chamulera, (5) Associação dos Advogados e Estagiários do Estado do Rio de Janeiro (AAEERJ) e (6) Diego Mesquita Jaques⁶.

A impugnação não é necessária para que os órgãos da Justiça Eleitoral declarem a inelegibilidade de um candidato, porquanto tanto o juiz como os tribunais eleitorais podem reconhecer de ofício a falta de condição de elegibilidade e/ou a existência de causa de inelegibilidade, para o julgamento do pedido⁷.

Aliás, a impugnação ao registro de candidatura de Luís Inácio Lula da Silva poderia ter tornado o julgamento mais demorado, se acaso houvesse pedido de provas e de diligências, que exigiriam a observância do procedimento acima descrito.

No caso específico, não houve pedido de produção de provas e nem de diligências e, por essa razão, o Ministro Luís Roberto Barroso, relator do caso, entendeu possível o julgamento antecipado do processo, com fundamento no artigo 355 do Código de Processo Civil, apresentando-o logo a julgamento no Plenário do Tribunal Superior Eleitoral, que pelo placar de 6 x 1 indeferiu o pedido do registro de candidatura, justamente pela inelegibilidade prevista no artigo 1º, inciso I, alínea “e”, considerando presentes as infrações aos itens 1 – crime de corrupção ativa contra a Administração Pública – e 6 – crime de lavagem de dinheiro.

-
6. De acordo com a legislação eleitoral, a legitimidade para propor a impugnação ao registro de candidatos é dada apenas a candidatos, partidos políticos, coligações partidárias e Ministério Público Eleitoral (artigo 3º, da Lei Complementar nº 64/90). Eleitores podem noticiar a inelegibilidade ao Ministério Público, mas não gozam de legitimidade para dar início à impugnação, cabendo ao órgão ministerial decidi-la.
 7. O Tribunal Superior Eleitoral editou a Súmula-TSE de nº 45, publicada no DJE de 24, 27 e 28 de junho de 2016, cujo teor é o seguinte: “Nos processos de registro de candidatura, o juiz eleitoral pode conhecer de ofício da existência de causas de inelegibilidade ou da ausência de condição de elegibilidade, desde que resguardados o contraditório e a ampla defesa” (Brasil, 2016b).

Validade de decisão liminar proferida pelo Comitê Internacional de Direitos Humanos da ONU no Sistema Constitucional-Normativo brasileiro

Neste item, serão analisadas duas questões: a validade da competência do Comitê Internacional de Direitos Humanos no âmbito interno e a validade da decisão por ele proferida no direito interno.

A validade da competência do Comitê Internacional de Direitos Humanos da ONU no Brasil

De acordo com o sistema constitucional-normativo brasileiro, cabe ao Congresso Nacional “resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”, na forma do artigo 49, inciso I, da Constituição Federal (Brasil, 1988).

Após a publicação do Decreto Legislativo que reconhece o tratado internacional, cabe ao Presidente da República promulgá-lo e publicá-lo para a exigibilidade das regras do tratado no direito interno, já que “compete privativamente ao Presidente da República: [...] VIII – celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional”, na forma do artigo 84, inciso VIII, da Constituição (Brasil, 1988).

A publicação do Decreto Presidencial que promulga o Decreto Legislativo que reconhece um tratado internacional, permite sua aplicação como regra jurídica.

Uma das normas com vigência no direito interno que passou pelo processo acima referido é a Convenção Americana de Direitos Humanos, também conhecida como Pacto de San Jose da Costa Rica, que foi objeto do Decreto Presidencial 678, de 6 de novembro de 1992 (Brasil, 1992a), após publicação do Decreto Legislativo 27, de 26 de maio do mesmo ano (Brasil, 1992b).

No caso do Pacto Internacional de Direitos Cívicos e Políticos, percebe-se que o Brasil comprometeu-se apenas com seu texto principal, mas não com seus dois protocolos facultativos, um de 16 de dezembro de 1966 e o segundo, de 15 de dezembro de 1989, já que o Congresso Nacional aprovou o texto principal por meio do Decreto Legislativo 226, de 12 de dezembro de 1991 e houve promulgação do referido decreto por meio do Decreto Presidencial 592,

de 6 de julho de 1992 (Brasil, 1992c), revelando a sua integração ao ordenamento nacional.

Por outro lado, em relação aos protocolos facultativos, houve apenas a publicação do Decreto Legislativo 311, de 16 de junho de 2009, sem promulgação por Decreto Presidencial posterior.

De acordo com a doutrina, o ingresso de um tratado internacional no direito interno é ato complexo e exige o referendo do Congresso Nacional, na forma prevista no artigo 49, inciso I, da Constituição, por meio do Decreto Legislativo, seguido da promulgação de referido documento legislativo por meio do Decreto Presidencial, na forma prevista pelo artigo 84, inciso VIII, da Lei Maior.

A propósito, o professor José Grandino Rodas comenta:

Os poucos artigos das Constituições Brasileiras republicanas sobre a dinâmica interna dos tratados internacionais não mudaram muito, sendo formal e substancialmente semelhantes. A tradição constitucional brasileira, com exceção da Carta de 1937, determina a colaboração entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo na conclusão dos tratados internacionais. A Constituição vigente considera a vontade do Estado com referência aos atos internacionais como ato complexo, sendo necessária a vontade conjugada do Presidente da República e a do Congresso Nacional. O art. 84, Inciso VIII, estabelece como competência privativa do Presidente da República: “celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional”. Entretanto, completa o art. 49, inciso I, que tais atos só se tornam definitivos, após a aprovação do Congresso Nacional.

Uma vez aprovado o tratado pelo Poder Executivo, aprovação essa materializada pela emissão do decreto do Legislativo, assinado pelo Presidente do Senado Federal, o Poder Executivo pode proceder à ratificação internacional, realizada pela troca (em caso de tratado bilateral) ou depósito (no caso de tratado multilateral) de instrumento de ratificação. Chama-se ratificação internacional, pois obriga o Estado que a faz, internacionalmente, com relação ao conteúdo do tratado.

A incorporação do ato internacional à legislação brasileira dá-se, contudo, pela sua promulgação por meio de decreto do Executivo, que torna público seu texto e determina sua execução.

[...]

Para todos os efeitos, a prova de que o Brasil se encontra vinculado a um tratado solene ou em forma devida e de que ele é executório no

território nacional deve ser feita pela exibição do decreto de promulgação e pela publicação. (Rodas, 2015)

O texto principal do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos é composto de 53 (cinquenta e três) artigos, com destaque para o artigo 25, que dispõe:

ARTIGO 25

Todo cidadão terá o direito e a possibilidade, sem qualquer das formas de discriminação mencionadas no artigo 2 e sem restrições infundadas:

- a) de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos;
- b) de votar e de ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário e por voto secreto, que garantam a manifestação da vontade dos eleitores;
- c) de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país. (Brasil, 1992c)

O dispositivo supracitado tem aplicação no direito interno, visto que se encontra no texto principal do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos de 1966, devidamente promulgado por Decreto Presidencial.

No artigo 28 do mesmo Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, encontra-se a previsão da instituição de um Comitê Internacional de Direitos Humanos, composto por 18 membros, integrantes dos Estados Partes como se deflui de sua leitura:

ARTIGO 28

1. Constituir-se-á um Comitê de Diretores Humanos (doravante denominado o “Comitê” no presente Pacto). O Comitê será composto de dezoito membros e desempenhará as funções descritas adiante.

2. O Comitê será integrado por nacionais dos Estados Partes do presente Pacto, os quais deverão ser pessoas de elevada reputação moral e reconhecida competência em matéria de direito humanos, levando-se em consideração a utilidade da participação de algumas pessoas com experiências jurídicas.

3. Os membros do Comitê serão eleitos e exercerão suas funções a título pessoal. (Brasil, 1992c)

Uma leitura dos artigos seguintes revela que o Comitê de Direitos Humanos só pode dirimir questões entre os Estados Partes, por eles levantadas e suscitadas e não por indivíduos.

A possibilidade de recorrer ao Comitê de Direitos Humanos só é dada ao indivíduo no primeiro protocolo facultativo, que foi elaborado exatamente para ampliar a esfera de proteção aos direitos humanos, como se infere da leitura de seu preâmbulo e de seu artigo 1º:

PROTOCOLO FACULTATIVO AO PACTO INTERNACIONAL
SOBRE DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS

Os Estados Partes no presente Protocolo,

Considerando que, para melhorar atender os propósitos do Pacto Internacional sobre Direitos e Políticos (doravante denominado “o Pacto”) e a implementação de suas disposições, conviria habilitar o Comitê de Direitos Humanos, constituído nos termos da Parte IV do Pacto (doravante denominado “o Comitê”), a receber e examinar, como se prevê no presente Protocolo, as comunicações provenientes de indivíduos que se considerem vítimas de uma violação dos direitos enunciados no Pacto,

Acordam o seguinte:

ARTIGO 1º

Os Estados Partes do Pacto que se tornem partes do presente Protocolo reconhecem que o Comitê tem competência para receber e examinar comunicações provenientes de indivíduos sujeitos à sua jurisdição que aleguem ser vítimas de uma violação, por esses Estados Partes, de qualquer dos direitos enunciados no Pacto. O Comitê não receberá nenhuma comunicação relativa a um Estado Parte no Pacto que não seja no presente Protocolo. (ONU, 1966 apud Brasil, 2009)

Mas o primeiro protocolo facultativo condiciona a procura do Comitê Internacional de Direitos Humanos ao esgotamento de todos os recursos internos disponíveis, na forma de seu artigo 2º, como se infere de sua leitura:

ARTIGO 2º

Ressalvado o disposto no artigo 1º os indivíduos que se considerem vítimas da violação de qualquer dos direitos enunciados no Pacto e que tenham esgotado todos os recursos internos disponíveis podem apresentar uma comunicação escrita ao Comitê para que este a examine. (ONU, 1966 apud Brasil, 2009)

De acordo com o artigo 5º do segundo protocolo facultativo do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos:

Para os Estados Partes do (Primeiro) Protocolo Adicional ao Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, adotado em 16 de Dezembro de 1966, a competência reconhecida ao Comitê dos Direitos do Homem para receber e apreciar comunicações provenientes de indivíduos sujeitos à sua jurisdição é igualmente extensiva às disposições do presente Protocolo, exceto se o Estado Parte em causa tiver feito uma declaração em contrário no momento da respectiva ratificação ou adesão. (ONU, 1966 apud Brasil 2009)

Ocorre que quer pela ausência de promulgação do Decreto Presidencial, quer pela ausência do esgotamento de todos os recursos no processo que condenou Luís Inácio Lula da Silva e ensejou sua inelegibilidade, os protocolos do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos não têm aplicação no direito interno, pois embora tenha sido editado o Decreto Legislativo 311, de 17 de junho de 2009, acolhendo os protocolos facultativos, ainda não houve Decreto Presidencial de promulgação.

De acordo com os parágrafos do artigo 5º da Constituição Federal:

Art. 5º [...]

§1º As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.

§2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

§3º Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004) (Atos aprovados na forma deste parágrafo: DLG nº 186, de 2008, DEC 6.949, de 2009, DLG 261, de 2015, DEC 9.522, de 2018)

§4º O Brasil se submete à jurisdição de Tribunal Penal Internacional a cuja criação tenha manifestado adesão. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004). (Brasil, 1988)

Nota-se que o §1º supracitado dispõe que as normas definidoras de direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata, mas tal dispositivo se refere apenas às normas que tenham aplicação no direito interno, excluindo-se os tratados de que o Brasil não seja parte, na forma do §2º, e os protocolos facultativos ao Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos não foram promulgados por Decreto Presidencial, e, portanto, não integram o ordenamento interno.

O §3º revela que os tratados de direitos humanos, como o Pacto em questão podem ser admitidos como emendas à Constituição, gozando de *status* constitucional, desde que aprovados na forma e com o quórum nela previstos.

Esse parágrafo foi incluído na Constituição Federal por meio da Emenda Constitucional 45, de 2004. O Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos foi promulgado por meio do Decreto Presidencial 592, de 6 de julho de 1992, de modo que ingressou no ordenamento com *status* de norma supralegal.

Por fim, de acordo com o §4º, o Brasil se submete à jurisdição do Tribunal Penal Internacional, desde que tenha manifestado adesão a sua criação, o que já havia ocorrido antes da inclusão deste parágrafo no artigo 5º da Lei Fundamental, por meio do Decreto 4.388, de 25 de setembro de 2002. A inclusão do parágrafo na Constituição apenas reforça a submissão do Brasil à competência do Tribunal Penal Internacional para o julgamento dos casos que a ele devem ser remetidos na forma do Estatuto de Roma, que são os crimes de genocídio, contra a humanidade, de guerra e de agressão, na forma do artigo 5º, 1, alíneas “a” a “d”.

A validade das decisões do Comitê Internacional dos Direitos Humanos no direito interno

As deliberações internacionais classificam-se em três tipos: (i) recomendação, (ii) decisões quase judiciais e (iii) decisões judiciais. A partir dessa classificação, é possível analisar-se o plano da obrigatoriedade das decisões internacionais (Ramos, 2013, 356).

Há três espécies de recomendação, que é uma opinião não vinculante de um órgão internacional com a incumbência de monitorar e supervisionar a proteção dos direitos humanos.

A primeira espécie é a recomendação oriunda da análise dos relatórios governamentais que os Estados Parte do Tratado são obrigados a encaminhar à Organização das Nações Unidas (ONU) para demonstrar o cumprimento de proteção dos direitos humanos; a segunda é a recomendação originada de procedimentos extraconvencionais que tratam de um campo de atuação específico, e que levam o órgão internacional a sugerir determinadas condutas aos Estados; e, por fim, a terceira recomendação é oriunda de procedimentos extraconvencionais que tratam de casos individuais acerca de violação de direitos humanos de determinada pessoa.

De acordo com André de Carvalho Ramos:

É marcante a posição de alguns, que defendem o *caráter não vinculante* destas recomendações, com base na sua origem extraconvencional. Para SALCEDO, por exemplo, as decisões oriundas dos mecanismos extraconvencionais não são vinculantes. Para MARKS, por seu turno, o poder de embaraço ou mobilização da vergonha é a grande contribuição dos mecanismos extraconvencionais da ONU. (Ramos, 2013, 356-7)

As decisões quase judiciais são tomadas na *fase de controle* da observância dos direitos humanos, onde se analisam as petições individuais e interestatais que se insurgem contra violações de direitos humanos e buscam reparação em órgãos de análise que não são uma Corte Internacional estabelecida para julgar os casos de violação de direitos humanos,

mas sim uma *instância internacional não judicial*. Como exemplo, cite-se o *Comitê de Direitos Humanos*, com a capacidade de processar petições individuais e interestatais sobre violações dos direitos humanos protegidos no Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos, com a mesma atribuição em face da Carta da OEA e da Convenção Americana de Direitos Humanos. (Ramos, 2013, 361, grifo nosso)

Sobre a força vinculante das decisões de referidos órgãos que proferem decisões quase judiciais, há duas correntes vigentes.

A primeira sustenta que o caráter não judicial das instâncias internacionais de averiguação das pretensas violações de direitos humanos, aliado à ausência de disposições expressas sobre a obrigatoriedade do cumprimento das regras estabelecidas nos Tratados, acarreta dúvidas acerca de seu cumprimento.

A segunda sustenta que em uma interpretação sistemática e finalística dos tratados de direitos humanos deve haver uma ampliação da obrigatoriedade no cumprimento de tais decisões para se aumentar a carga protetiva de referidos mecanismos em prol do indivíduo.

Para esta corrente, destacou-se que a Convenção de Viena acrescentou o artigo 5º para tratar sobre a aceitação do Protocolo Facultativo, já citado acima, com o objetivo de que o Estado pode aderir ao Pacto com reserva, “ficando imune ao sistema de petições. Mas se expressamente aceita tal sistema seria ilógico considerar as deliberações finais dos mesmos como meros conselhos ou recomendações” (Ramos, 2013, 362).

É diante da existência de posicionamentos doutrinários distintos que os jornais noticiaram tantas opiniões divergentes acerca do tema, alguns reconhecendo a obrigatoriedade de acatamento da decisão da ONU que determinou ao Brasil a necessidade de garantir que Luís Inácio Lula da Silva pudesse participar das eleições gerais de 2018, assegurando-lhe amplo acesso aos meios de comunicação para divulgação de sua candidatura, e outros manifestando opiniões no sentido de que as decisões do Comitê Internacional de Direitos Humanos da ONU se revestiriam de natureza meramente recomendatória, não vinculando a jurisdição brasileira.

A decisão do Tribunal Superior Eleitoral no julgamento dos autos de RCand 0600903-50.2018.6.00.0000

Para comentar a decisão do Tribunal Superior Eleitoral a respeito dos autos de registro de candidatura de Luís Inácio Lula da Silva, confira-se a ementa do acórdão do julgado:

Ementa: DIREITO ELEITORAL. REQUERIMENTO DE REGISTRO DE CANDIDATURA (RRC). ELEIÇÕES 2018. CANDIDATO AO CARGO DE PRESIDENTE DA REPÚBLICA. IMPUGNAÇÕES E NOTÍCIAS DE INELEGIBILIDADE. INCIDÊNCIA DE CAUSA EXPRESSA DE INELEGIBILIDADE.

1. Requerimento de registro de candidatura ao cargo de Presidente da República nas Eleições 2018 apresentado por Luiz Inácio Lula da Silva pela Coligação “O Povo Feliz de Novo” (PT/ PC do B/PROS).

2. A LC n° 64/1990, com redação dada pela LC n° 135/2010 (“Lei da Ficha Limpa”), estabelece que são inelegíveis, para qualquer cargo, “os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, desde a condenação até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena, pelos crimes: 1. contra a economia popular, a fé pública, a administração pública e o patrimônio público; [...] 6. de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores [...]”. (art. 1º, I, alínea “e”, itens 1 e 6).

3. O candidato requerente foi condenado criminalmente por órgão colegiado do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, pelos crimes de corrupção passiva (art. 317 do Código Penal) e lavagem de dinheiro (art. 1º, caput e V, da Lei n° 9.613/1998). Incide, portanto, a causa de inelegibilidade prevista no art. 1º, I, alínea “e”, itens 1 e 6, da LC n° 64/1990, com redação dada pela Lei da Ficha Limpa.

4. A Justiça Eleitoral não tem competência para analisar se a decisão criminal condenatória está correta ou equivocada. Incidência da Súmula n° 41/TSE, que dispõe que “não cabe à Justiça Eleitoral decidir sobre o acerto ou desacerto das decisões proferidas por outros órgãos do Judiciário ou dos tribunais de contas que configurem causa de inelegibilidade”.

5. Uma vez que a existência de decisão condenatória proferida por órgão colegiado já está devidamente provada nos autos e é incontroversa, é caso de julgamento antecipado de mérito,

nos termos do art. 355, I, do CPC, aplicado subsidiariamente ao processo eleitoral. Precedentes.

6. Além disso, as provas requeridas por alguns dos impugnantes são desnecessárias, razão pela qual devem ser indeferidas. Não havendo provas a serem produzidas, a jurisprudência do TSE afirma que não constitui cerceamento de defesa a não abertura de oportunidade para apresentação de alegações finais, ainda quando o impugnado tenha juntado documentos novos. Precedentes: AgR-REspe 286-23, Rel. Min. Henrique Neves, j. em 28.11.2016; e REspe 166-94, Rel. Min. Maurício Corrêa, j. em 19.9.2000.

7. A medida cautelar (*interim measure*) concedida em 17 de agosto pelo Comitê de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU) no âmbito de comunicação individual, para que o Estado brasileiro assegure a Luiz Inácio Lula da Silva o direito de concorrer nas eleições de 2018 até o trânsito em julgado da decisão criminal condenatória, não constitui fato superveniente apto a afastar a incidência da inelegibilidade, nos termos do art. 11, §10, da Lei nº 9.504/1997. Em atenção aos compromissos assumidos pelo Brasil na ordem internacional, a manifestação do Comitê merece ser levada em conta, com o devido respeito e consideração. Não tem ela, todavia, caráter vinculante e, no presente caso, não pode prevalecer, por diversos fundamentos formais e materiais.

7.1. Do ponto de vista formal, (i) o Comitê de Direitos Humanos é órgão administrativo, sem competência jurisdicional, de modo que suas recomendações não têm caráter vinculante; (ii) o Primeiro Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional, que legitimaria a atuação do Comitê, não está em vigor na ordem interna brasileira; (iii) não foram esgotados os recursos internos disponíveis, o que é requisito de admissibilidade da própria comunicação individual; (iv) a medida cautelar foi concedida sem a prévia oitiva do Estado brasileiro e por apenas dois dos 18 membros do Comitê, em decisão desprovida de fundamentação. No mesmo sentido há precedente do Supremo Tribunal de Espanha que, em caso semelhante, não observou medida cautelar do mesmo Comitê, por entender que tais medidas não possuem efeito vinculante, apesar de servirem como referência interpretativa para o Poder Judiciário. O Tribunal espanhol afirmou, ainda, que, no caso de medidas cautelares, até mesmo a função de orientação interpretativa é limitada, sobretudo quando as medidas são adotadas sem o contraditório.

7.2. Do ponto de vista material, tampouco há razão para acatar a recomendação. O Comitê concedeu a medida cautelar por entender

que havia risco iminente de dano irreparável ao direito previsto no art. 25 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, que proíbe restrições infundadas ao direito de se eleger. Porém, a inelegibilidade, neste caso, decorre da Lei da Ficha Limpa, que, por haver sido declarada constitucional pelo Supremo Tribunal Federal e ter se incorporado à cultura brasileira, não pode ser considerada uma limitação infundada à elegibilidade do requerente.

8. Verificada a incidência de causa de inelegibilidade, deve-se reconhecer a inaptidão do candidato para participar das eleições de 2018 visando ao cargo de Presidente da República. Para afastar a inelegibilidade prevista no art. 1º, I, alínea “e”, da LC nº 64/1990, seria necessário, nos termos do art. 26-C da LC nº 64/1990, que o órgão colegiado do tribunal ao qual couber a apreciação do recurso contra a decisão do TRF da 4ª Região suspendesse, em caráter cautelar, a inelegibilidade, o que não ocorreu no caso.

9. Devem ser igualmente rejeitadas as teses da defesa segundo as quais: (i) a causa de inelegibilidade apenas incidiria após decisão colegiada do Superior Tribunal de Justiça; (ii) a Justiça Eleitoral deveria evoluir no sentido de aumentar a profundidade de sua cognição na análise da incidência da inelegibilidade da alínea “e”, tal como tem sido feito em relação a outras causas de inelegibilidade; e (iii) o processo de registro deve ser sobrestado até a apreciação dos pedidos sumários de suspensão de inelegibilidade pelo STJ e pelo STF.

10. Desde o julgamento do ED-REspe nº 139-25, o Tribunal Superior Eleitoral conferiu alcance mais limitado à expressão “registro sub judice” para fins de aplicação do art. 16-A da Lei nº 9.504/1997, fixando o entendimento de que a decisão colegiada do TSE que indefere o registro de candidatura já afasta o candidato da campanha eleitoral.

11. Impugnações julgadas procedentes. Reconhecimento da incidência da causa de inelegibilidade noticiada. Registro de candidatura indeferido. Pedido de tutela de evidência julgado prejudicado.

12. Tendo esta instância superior indeferido o registro do candidato, afasta-se a incidência do art. 16-A da Lei nº 9.504/1997. Por consequência, (i) faculta-se à coligação substituir o candidato, no prazo de 10 (dez) dias; (ii) veda-se a prática de atos de campanha, em especial a veiculação de propaganda eleitoral relativa à campanha eleitoral presidencial no rádio e na televisão, até que se proceda à substituição; e (iii) determina-se a retirada do nome do candidato da programação da urna eletrônica. (Brasil, 2018b, grifo nosso)

Verifica-se que os critérios adotados pelo Tribunal Superior Eleitoral foram no sentido de que: (i) o Comitê Internacional de Direitos Humanos não é um órgão jurisdicional, mas administrativo, e, portanto, suas decisões não se revestem de caráter vinculante, gozando de natureza de recomendação, razão pela qual devem ser levados em consideração; (ii) o primeiro protocolo facultativo que permitiria que Luís Inácio Lula da Silva apresentasse uma petição ao Comitê Internacional dos Direitos Humanos não foi ratificado pelo Brasil, vez que ausente o Decreto Presidencial, na forma exigida pelo artigo 84, inciso VIII, da Constituição Federal, a despeito do Decreto Legislativo 311, de 2009; (iii) ainda que fosse possível admitir que o protocolo facultativo teria aplicação no direito interno, o artigo 2º do primeiro protocolo facultativo exige o esgotamento de todos os recursos, o que não ocorreu no caso analisado; (iv) a decisão dada pelo Comitê Internacional de Direitos Humanos considerava a possível violação ao artigo 25 do texto principal do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos de seu texto principal, que dispõe:

ARTIGO 25

Todo cidadão terá o direito e a possibilidade, sem qualquer das formas de discriminação mencionadas no artigo 2 e sem restrições infundadas:

- a) de participar da condução dos assuntos públicos, diretamente ou por meio de representantes livremente escolhidos;
- b) de votar e de ser eleito em eleições periódicas, autênticas, realizadas por sufrágio universal e igualitário e por voto secreto, que garantam a manifestação da vontade dos eleitores;
- c) de ter acesso, em condições gerais de igualdade, às funções públicas de seu país. (Brasil, 1992c)

Todavia, o direito de ser eleito em eleições periódicas (item b) não foi negado a Luís Inácio Lula da Silva, mas apenas restringido em razão da incidência de uma hipótese de inelegibilidade prevista no direito interno e que afastaria, igualmente, qualquer outro cidadão que estivesse nas mesmas circunstâncias de fato.

O artigo 16-A da Lei 9.504/97 e a candidatura *sub judice*

O artigo 16-A da Lei 9.504/97 permite a um candidato disputar a eleição, com o seu nome na urna eletrônica, com direito à prática de todos os atos de campanha, até o trânsito em julgado do processo de registro de candidatura. Eis sua redação em lei:

Art. 16-A. O candidato cujo registro esteja *sub judice* poderá efetuar todos os atos relativos à campanha eleitoral, inclusive utilizar o horário eleitoral gratuito no rádio e na televisão e ter seu nome mantido na urna eletrônica enquanto estiver sob essa condição, ficando a validade dos votos a ele atribuídos condicionada ao deferimento de seu registro por instância superior. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009)

Parágrafo único. O cômputo, para o respectivo partido ou coligação, dos votos atribuídos ao candidato cujo registro esteja *sub judice* no dia da eleição fica condicionado ao deferimento do registro do candidato. (Incluído pela Lei nº 12.034, de 2009). (Brasil, 1997)

Ocorre que o Tribunal Superior Eleitoral julgou os Embargos de Declaração no Recurso Especial Eleitoral 0000139-25.2016.6.21.0154, originário de Salto do Jacuí, no Rio Grande do Sul, em que fixou entendimento no sentido de que a decisão de órgão colegiado da Justiça Eleitoral que indefere o registro é suficiente para afastar o candidato da disputa eleitoral.

Dessa forma, o pronunciamento de órgão colegiado da Justiça Eleitoral pelo indeferimento do registro de candidatura impede o candidato de praticar atos de campanha, tendo em vista a harmonia do sistema normativo com a Lei Complementar 135/10, salvo se obtiver o afastamento da inelegibilidade pelo órgão competente, na forma admitida pelo artigo 26-A da Lei de Inelegibilidade, ou conseguir obter a suspensão da inelegibilidade, mediante a existência de plausibilidade da pretensão recursal, pelo requerimento expresso de tal providência, na forma prevista pelo artigo 26-C da mesma lei.

Eis a ementa do julgamento dos Embargos de Declaração no Recurso Especial Eleitoral 0000139-25.2016.6.21.0154:

ELEIÇÕES 2016. REGISTRO. CANDIDATO A PREFEITO. INDEFERIMENTO. EMBARGOS. OMISSÕES. ART. 224 DO CÓDIGO ELEITORAL.

[...]

2. A determinação da realização de nova eleição na hipótese em que o candidato eleito tem o registro de sua candidatura indeferido não é inconstitucional, pois privilegia a soberania popular e a democracia representativa.

3. A decisão da Justiça Eleitoral que indefere o registro de candidatura não afasta o candidato da campanha eleitoral enquanto não ocorrer o trânsito em julgado ou a manifestação da instância superior, nos termos do art. 16-A da Lei 9.504/97.

4. As decisões da Justiça Eleitoral que cassam o registro, o diploma ou o mandato do candidato eleito em razão da prática de ilícito eleitoral devem ser cumpridas tão logo haja o esgotamento das instâncias ordinárias, ressalvada a obtenção de provimento cautelar perante a instância extraordinária.

5. Na linha da jurisprudência desta Corte, consolidada nas instruções eleitorais, a realização de nova eleição em razão da não obtenção ou do indeferimento do registro de candidatura deve se dar após a manifestação do Tribunal Superior Eleitoral. Interpretação sistemática dos arts. 16-A da Lei 9.504/97; 15 da Lei Complementar 64/90; 216 e 257 do Código Eleitoral.

6. É inconstitucional a expressão “após o trânsito em julgado” prevista no § 3º do art. 224 do Código Eleitoral, conforme redação dada pela Lei 13.165/2015, por violar a soberania popular, a garantia fundamental da prestação jurisdicional célere, a independência dos poderes e a legitimidade exigida para o exercício da representação popular.

7. Embargos de declaração acolhidos, em parte, para declarar, incidentalmente, a inconstitucionalidade da expressão “após o trânsito em julgado” prevista no § 3º do art. 224 do Código Eleitoral.

8. Manutenção do entendimento de que a renovação da eleição deve ocorrer após o pronunciamento do Tribunal Superior Eleitoral, nos casos em que a quantidade de votos nulos dados ao candidato eleito com registro indeferido é superior ao número dos votos dados individualmente a qualquer outro candidato. (Brasil, 2016c)

Sendo o Tribunal Superior Eleitoral a instância superior da Justiça Eleitoral, não caberia a incidência do artigo 16-A da Lei das Eleições, motivo pelo qual afastou Luís Inácio Lula da Silva das eleições gerais de 2018 a partir da publicação da decisão, ocorrida na própria sessão.

O desfecho do processo de registro de candidatura de Luís Inácio Lula da Silva

Contra a decisão do Tribunal Superior Eleitoral foi interposto Recurso Extraordinário e encaminhada Petição 7.842 ao Supremo Tribunal Federal, distribuída ao Ministro Celso de Mello, onde pugnou pela suspensão da decisão do Tribunal Superior Eleitoral quanto ao prazo para a substituição do candidato.

A petição foi indeferida com fundamento no artigo 1.029, inciso V, do Código de Processo Civil, pelo qual o pedido de efeito suspensivo formulado em sede de recursos especiais deve ser dirigido ao Presidente do Tribunal ao qual incumbe o juízo de admissibilidade, conforme Súmula 635 do Supremo Tribunal Federal, segundo a qual “cabe ao Presidente do Tribunal de origem decidir o pedido de medida cautelar em recurso extraordinário ainda pendente do seu juízo de admissibilidade”, decisão proferida em 6 de setembro de 2018.

Indeferida a petição, o Recurso Extraordinário foi admitido pela Ministra Rosa Weber, no dia 9 de setembro de 2018, indeferindo-se, contudo, o pedido de efeito suspensivo.

Renovou-se petição para suspensão da eficácia da decisão do Tribunal Superior Eleitoral ao Supremo Tribunal Federal (Petição 7.848, em 10 de setembro de 2018), reiterando o argumento de que a decisão liminar do Comitê de Direitos Humanos serviria para suspender a inelegibilidade, seguindo-se decisão do Ministro Celso de Mello pelo indeferimento do pedido cautelar, nos seguintes termos:

EMENTA: 1. Os pedidos. 2. Inelegibilidade de Luiz Inácio Lula da Silva e o significado da “Lei da Ficha Limpa”: constitucionalidade desse diploma legislativo. 3. Os principais fundamentos que dão suporte à pretensão cautelar do requerente. 4. A questão da incorporação dos atos internacionais ao sistema de direito positivo interno do Brasil. 5. O Decreto Legislativo nº 311/2009, embora veiculando aprovação congressional, não é suficiente, por si só, para tornar definitiva a incorporação do Protocolo Facultativo ao direito interno brasileiro. 6. Imprescindibilidade do decreto presidencial para efeito de incorporação definitiva do ato internacional ao ordenamento positivo interno do Brasil. 7. O Comitê de Direitos Humanos não dispõe de poder jurisdicional nem profere decisões revestidas de caráter impositivo: ausência,

quanto às suas manifestações opinativas, de “final enforcing power”. 8. Organismos internacionais: princípio da subsidiariedade e exigência de prévio esgotamento da jurisdição doméstica: incoerência no caso em exame. 9. O princípio constitucional da anterioridade eleitoral: garantia contra abusos resultantes “do dirigismo normativo das forças dominantes” em determinado ciclo histórico. Alegada “viragem jurisprudencial”: incoerência. 10. Conclusão: pedidos indeferidos. (Brasil, 2018c)

Diante do indeferimento do pedido cautelar, a defesa de Luís Inácio Lula da Silva protocolizou petição, no dia 11 de setembro, para informar ao Supremo Tribunal Federal a proximidade do fim do prazo dado na decisão do Tribunal Superior Eleitoral para que se procedesse à substituição do candidato referido, o que seria atendido, ensejando a perda do objeto da Petição 7.848, “sem decisão do Supremo Tribunal Federal em tempo hábil”, segundo alegado.

Na decisão que homologou a desistência da petição, o Ministro Celso de Mello mencionou que a petição de 6.700 páginas formulada pela defesa de Lula no dia 10 de setembro, de início com 175 páginas, fora devidamente apreciada e analisada madrugada adentro para que a decisão fosse prolatada antes do tempo final dado pelo Tribunal Superior Eleitoral, o que de fato ocorreu. Afirmou-se, ainda, que não havia tempo hábil para que o processo fosse julgado pela Corte, pela necessária publicação anterior de pauta, sob pena de nulidade, conforme jurisprudência pacífica da Corte Suprema.

Com isso, encerrou-se a via recursal do registro de candidatura de Luís Inácio Lula da Silva, tendo sido certificado o trânsito em julgado nos autos do RCand 0600903-50.2018.6.00.0000 em 4 de dezembro de 2018, após sua devida tramitação.

Conclusão

A Lei das Inelegibilidades prevê no artigo 1º, inciso I, alínea “e”, a inelegibilidade em razão de condenação criminal nos crimes que especifica, incluindo-se dentre eles os crimes contra a economia popular, a fé pública, a administração pública e o patrimônio público (item 1) e de lavagem de dinheiro (item 6), sendo suficiente sua prolação por órgão colegiado.

Caracterizada a hipótese legal no caso concreto, impõe-se a todos indistintamente o indeferimento do registro de candidatura,

salvo as hipóteses de afastamento da inelegibilidade pelo órgão competente ou suspensão da inelegibilidade pelo órgão colegiado do tribunal a que couber a apreciação do recurso, mediante a existência de plausibilidade jurídica na pretensão recursal, diante de requerimento expresse nesse sentido, na forma dos artigos 26-A e 26-C da Lei Complementar 64/90, com as alterações dadas pela Lei Complementar 135/10 (Lei da Ficha Limpa).

Incorrendo em causa de inelegibilidade prevista no artigo 1º, inciso I, alínea “e” da Lei Complementar 64/90, nos itens 1 e 6 em razão da condenação criminal por órgão colegiado pela prática dos crimes de corrupção ativa, tipificada no artigo 317 do Código Penal e no artigo 1º, *caput*, inciso V, da Lei 9.613/98, com a redação dada à época dos fatos, configurou-se a hipótese de inelegibilidade a ensejar o indeferimento do registro de candidatura de Luís Inácio Lula da Silva.

O candidato obteve uma decisão liminar proferida pelo Comitê Internacional dos Direitos Humanos, causando polêmica na imprensa acerca da possibilidade de que sua candidatura fosse deferida por meio dela.

Constatou-se na análise do registro de candidatura do candidato referido que o Comitê Internacional de Direitos Humanos não pode apreciar pedidos individuais de cidadãos de Estados Partes que não tenham ratificado o primeiro protocolo facultativo do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, de onde se extrai tal prerrogativa.

De acordo com a doutrina e jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a admissão de tratados no direito interno corresponde a um ato complexo, que exige aprovação do Congresso Nacional por meio de Decreto Legislativo, na forma prevista no artigo 49, inciso I, da Constituição, bem como de sua promulgação e publicação de Decreto Presidencial, na forma prevista pelo artigo 84, inciso VIII, Lei Maior.

O texto principal do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos tem aplicação no direito interno, porque foi aprovado pelo Congresso e pelo Poder Executivo, respectivamente por meio do Decreto Legislativo 226, de 12 de dezembro de 1991 e pelo Decreto Presidencial 592, de 6 de julho de 1992.

Os protocolos facultativos, contudo, foram objeto de aprovação pelo Congresso Nacional, por meio do Decreto Legislativo 311, em 16 de junho de 2009. Porém, não houve Decreto Presidencial promulgando-o, razão pela qual não se atendeu ao disposto no

artigo 84, inciso VIII, da Constituição, não gozando de validade no direito interno.

Dessa forma, o pedido individual formulado perante o Comitê Internacional de Direitos Humanos, embora possível pelo primeiro protocolo facultativo, não alcança, por enquanto, os cidadãos brasileiros, de modo que o pronunciamento do Comitê Internacional de Direitos Humanos em petição individual quanto a brasileiros não encontra respaldo no direito interno.

De outro lado, as decisões proferidas por organismos internacionais classificam-se em recomendações, decisões quase judiciais e decisões judiciais, sendo o Comitê Internacional de Direitos Humanos um órgão de natureza administrativa, não jurisdicional, revestido, portanto, de poderes para exarar recomendações e, quando muito, decisões quase judiciais, que não gozam de eficácia no direito interno dos Estados Partes integrantes do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos.

Ainda que os protocolos facultativos tivessem sido adotados, a regra supostamente atacada, qual seja, a do artigo 25 do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos não restaria violada, porque o tratamento dado ao candidato tanto no julgamento que indeferiu sua candidatura pela inelegibilidade prevista no artigo 1º, inciso I, “e”, da LC 64/90, como no afastamento da incidência do artigo 16-A da Lei Eleitoral não se realizou de forma excepcional, mas com fundamento em jurisprudência firmada pelo Poder Judiciário nacional na interpretação de seu direito interno, aplicado de forma igualitária.

De fato, o afastamento imediato do direito de realizar os atos de campanha até o trânsito em julgado do processo de registro de candidatura ocorreu em razão de nova interpretação do Tribunal Superior Eleitoral quanto ao artigo 16-A da Lei das Eleições. Entendeu-se que a partir da Lei da Ficha Limpa, que alterou a Lei de Inelegibilidades para admitir hipóteses de inelegibilidade a partir de decisões de órgãos colegiados, não se pode mais aguardar o trânsito em julgado dos requerimentos de registro de candidatura, sendo suficiente o indeferimento por órgão colegiado da Justiça Eleitoral.

A interpretação dada ao artigo 16-A da Lei das Eleições ocorreu em julgamento em sede de Embargos de Declaração no Recurso Especial Eleitoral 0000139-25.2016.6.21.0154, em caso originário de Salto do Jacuí, no Rio Grande do Sul. Não houve, portanto,

criação de nova interpretação especificamente do caso de Luís Inácio Lula da Silva para afastá-lo da disputa à Presidência da República, mas mera interpretação das normas postas e vigentes ao caso concreto, que já havia sido adotada em caso anterior, justificando-se o imediato impedimento para que o candidato realizasse os atos de campanha.

Anote-se que o então candidato à Presidência da República tentou afastar a inelegibilidade nos órgãos competentes e a suspensão da inelegibilidade pelo Superior Tribunal de Justiça e pelo Supremo Tribunal Federal, não obtendo êxito até o momento do julgamento de seu pedido de registro de candidatura, não atendendo, portanto, às hipóteses que admitiriam a superação da inelegibilidade, nos moldes dos artigos 26-A e 26-C da Lei de Inelegibilidade.

Por fim, considerando que o artigo 25 do Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos tem validade no direito interno, não houve violação no que se refere ao direito do candidato de ser eleito (artigo 25, b, do Pacto), pois a verificação da hipótese de inelegibilidade prevista no artigo 1º, inciso I, alínea “e”, da Lei das Inelegibilidades consiste em mera atividade de subsunção do fato à norma, operando-se em face de todos, sem qualquer distinção.

Mesmo que os protocolos facultativos tivessem validade no direito interno, não houve, ainda, o esgotamento de todos os recursos na via do direito interno, na forma exigida pelo artigo 2º do primeiro protocolo facultativo do Pacto Civil dos Direitos Civis e Políticos.

Concluindo, a decisão liminar obtida por Luís Inácio Lula da Silva junto ao Comitê Internacional dos Direitos Humanos da ONU não tinha e nem tem o poder de suspender a inelegibilidade prevista no artigo 1º, inciso I, alínea “e” da Lei de Inelegibilidades, porque a decisão proferida por aquele órgão não alcança cidadãos brasileiros, ante a falta do Decreto Presidencial de promulgação do Decreto Legislativo 311/2009, que admite os protocolos facultativos do Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos.

Referências

- BRASIL. (1940). Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. *Diário Oficial da União*, Rio de Janeiro. Disponível em: [<http://bit.ly/2Yx5zd0>]. Acesso em: 9 dez. 2019.

- _____. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: [http://bit.ly/2NkaLNs]. Acesso em: 5 nov. 2019.
- _____. (1990). Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: [http://bit.ly/2NkaSsm]. Acesso em: 5 nov. 2019.
- _____. (1991). Decreto Legislativo nº 226, de 12 de dezembro de 1991. Aprova os textos do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos aprovados, junto com o Protocolo Facultativo relativo a esse último pacto, na XXI Sessão (1966) da Assembleia-Geral das Nações Unidas. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: [http://bit.ly/36Ihcl5]. Acesso em: 5 nov. 2019.
- _____. (1992a). Decreto Presidencial nº 678, de 6 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: [http://bit.ly/2qr8vew]. Acesso em: 5 nov. 2019.
- _____. (1992b). Decreto Legislativo nº 27, de 1992. Aprova o texto da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto São José) celebrado em São José da Costa Rica, em 22 de novembro de 1969, por ocasião da Conferência Especializada Interamericana sobre Direitos Humanos. *Diário do Congresso Nacional*, Brasília, DF. Disponível em: [http://bit.ly/2Nlfuyy]. Acesso em: 6 nov. 2019.
- _____. (1992c). Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992. Atos Internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: [http://bit.ly/33o1Dx1]. Acesso em: 6 nov. 2019.
- _____. (1997). Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: [http://bit.ly/2CkgAUR]. Acesso em: 6 nov. 2019.
- _____. (1998). Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998. Dispõe sobre os crimes de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores; a prevenção da utilização do sistema financeiro para os ilícitos previstos nesta Lei; cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: [http://bit.ly/36Eo7Mi]. Acesso em: 6 nov. 2019.
- _____. (2002). Decreto Legislativo nº 4.388, de 25 de setembro de 2002. Promulga o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: [http://bit.ly/32nCWzs]. Acesso em: 5 nov. 2019.
- _____. (2003). Tribunal Superior Eleitoral. Resolução do TSE de nº 21.538, de 14 de outubro de 2003. Dispõe sobre o alistamento e serviços eleitorais mediante processamento eletrônico de dados, a regularização de situação de eleitor, a administração e a manutenção do cadastro eleitoral, o sistema de alistamento eleitoral, a revisão

do eleitorado e a fiscalização dos partidos políticos, entre outros. *Diário de Justiça*, Brasília, DF. Disponível em: [http://bit.ly/33pE6vB]. Acesso em: 6 nov. 2019.

_____. (2009). Decreto Legislativo nº 311, de 16 de junho de 2009. Aprova o texto do Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, adotado em Nova Iorque, em 16 de dezembro de 1966, e do Segundo Protocolo Facultativo ao Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos com vistas à Abolição da Pena de Morte, adotado e proclamado pela Resolução nº 44/128, de 15 de dezembro de 1989, com a reserva expressa no art. 2º. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: [http://bit.ly/34CfPm8]. Acesso em: 5 nov. 2019.

_____. (2012a). Supremo Tribunal Federal. Ação declaratória de constitucionalidade 29. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, DF. Disponível em: [http://bit.ly/2RzNFFd]. Acesso em: 9 dez. 2019.

_____. (2012b). Supremo Tribunal Federal. Ação declaratório de constitucionalidade 30. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, DF. Disponível em: [http://bit.ly/2qFhfy6]. Acesso em: 9 dez. 2019.

_____. (2012c). Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade 4.578. *Diário de Justiça Eletrônico*, Brasília, DF. Disponível em: [http://bit.ly/2E3Ecoa]. Acesso em: 9 dez. 2019.

_____. (2012d). Lei nº 12.683, de 9 de julho de 2012. Altera a Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, para tornar mais eficiente a persecução penal dos crimes de lavagem de dinheiro. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: [http://bit.ly/2CvsdIV]. Acesso em: 6 nov. 2019.

_____. (2016a). Supremo Tribunal Federal. *Pena pode ser cumprida após decisão de segunda instância, diz STF*. Disponível em: [http://bit.ly/32m4RzP]. Acesso em: 6 nov. 2019.

_____. (2016b). Tribunal Superior Eleitoral. Súmula 45. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF. Disponível em: [http://bit.ly/2rkiLFN]. Acesso em: 6 nov. 2019.

_____. (2016c). Tribunal Superior Eleitoral. *Embargos de declaração em recurso especial eleitoral: Respe 00001392520166210154*. Brasília, DF: Tribunal Superior Eleitoral. Disponível em: [http://bit.ly/2PwN04z]. Acesso em: 9 dez. 2019.

_____. (2018a). Tribunal Regional Federal da 4ª Região. *Operação Lava Jato: TRF4 confirma condenação do ex-presidente Luiz Inácio Lula da Silva*. Disponível em: [http://bit.ly/2WNtLqI]. Acesso em: 6 nov. 2019.

_____. (2018b). Tribunal Superior Eleitoral. *Registro de Candidatura 0600903-50.2018.6.00.0000*. Tribunal Superior Eleitoral, Brasília, DF. Disponível em: [http://bit.ly/32m3wcm]. Acesso em: 6 nov. 2019.

_____. (2018c). Supremo Tribunal Federal do. *Medida Cautelar na Petição 7.848 Distrito Federal*. Supremo Tribunal Federal, Brasília, DF. Disponível em: [http://bit.ly/33nmbG1]. Acesso em: 6 nov. 2019.

- CANÁRIO, P. (2018). *Partido diz que vai pedir para desistir de liminar sobre execução antecipada*. Disponível em: [http://bit.ly/2WPfEkG]. Acesso em: 6 nov. 2019.
- CASADO, L.; TUROLLO JÚNIOR, R. (2018). *PT registra candidatura de Lula à Presidência: ex-prefeito de São Paulo Fernando Haddad foi apresentado ao tribunal como candidato a vice*. Disponível em: [http://bit.ly/2CkorSq]. Acesso em: 6 nov. 2019.
- CONSULTOR JURÍDICO. (2018). *Em nova ADC, PCdoB pede que Supremo impeça execução provisória da pena*. Disponível em: [http://bit.ly/2qsro0F]. Acesso em: 6 nov. 2019.
- EL PAÍS. (2018). *A Cronologia da investigação que levou Lula à prisão: do início da Operação Lava Jato à decisão do Supremo que rejeitou o último recurso do ex-presidente*. Disponível em: [http://bit.ly/34CGNdC]. Acesso em: 6 nov. 2019.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. (1948). *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Disponível em: [http://bit.ly/2JUwutt]. Acesso em 6: nov. 2019.
- RAMOS, A. C. (2013). *Processo Internacional de Direitos Humanos*. 3. ed. São Paulo: Saraiva.
- RODAS, J. G. (2015). *Tratado internacional só é executório no Brasil depois da promulgação e publicação*. Disponível em: [http://bit.ly/32nFwVW]. Acesso em: 6 nov. 2019.

