

# Regime brasileiro de inelegibilidade e o Tribunal Penal Internacional

**Volgane Oliveira Carvalho, Henrique Rabelo Quirino e Henrique Almeida Bazan**

## Resumo

Este trabalho pretende analisar as consequências da condenação de brasileiros pelo Tribunal Penal Internacional (TPI) no que se refere à possibilidade de restrição do seu direito à elegibilidade. Essa análise exigiu a verificação da natureza jurídica do TPI e a sua relação com o ordenamento jurídico brasileiro, bem como uma verificação dos tipos penais que estão previstos no Estatuto de Roma. Além disso, foi necessário realizar o cotejo dessa realidade com as diretrizes da Lei das Inelegibilidades. Ao final, foi possível concluir que as condenações criminais do TPI têm o condão de tornar o condenado inelegível no Brasil.

**Palavras-chave:** Estatuto de Roma; Tribunal Penal Internacional; condenação criminal; inelegibilidades; Lei Complementar nº 64/90.

## Abstract

This paper analyzes the consequences for Brazilians convicted by the International Criminal Court (ICC) regarding the possible restriction on their right to eligibility. This analysis required the verification of the legal nature of the ICC and its relationship with the Brazilian legal system, as well as an examination of the criminal types provided

## Sobre os autores

Volgane Oliveira Carvalho é especialista em Direito Processual pela Universidade da Amazônia (UNAMA). É também mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), Doutorando em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Piauí (UFPI). Analista judiciário do Tribunal Regional Eleitoral do Maranhão (TRE-MA), Secretário Geral da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP). E-mail: volganeoc@gmail.com

Henrique Rabelo Quirino é bacharel em Direito pela Universidade federal de Minas Gerais (UFMG) e tem experiência na área de Direito e Filosofia, atuando, principalmente, no Direito Civil, no Direito Notarial e Registral e no Direito Eleitoral. E-mail: hrquirino@outlook.com.

Henrique Almeida Bazan é bacharel em Direito na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) com especial interesse nas áreas de Direito Eleitoral, Direito Digital e Direito Constitucional. E-mail: henriquebazan7@gmail.com

for in the Rome Statute. Moreover, it compared this reality with the guidelines of the Law of Ineligibility. In conclusion, the ICC criminal convictions have the power to render the convict ineligible in Brazil.

**Keywords:** Rome Statute, International Criminal Court; criminal conviction; ineligibility; Complementary Law No. 64/90.

Artigo recebido em 23 de novembro de 2021 e aprovado pelo Conselho Editorial em 7 de janeiro de 2022.

## Introdução

As hipóteses de inelegibilidade, que, no Brasil, são regulamentadas pela Constituição da República e pela Lei Complementar (LC) 64/90 – com as alterações feitas pelas LC 81/94 e 135/2010, ou Lei da Ficha Limpa –, são fundamentais para a teoria e a prática do Direito Eleitoral.

Um dos mais notáveis casos de inelegibilidade – instituído pela Lei da Ficha Limpa – diz respeito às pessoas condenadas, por decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado, pelos crimes previstos no artigo 1º, inciso I, alínea “e”, da LC 64/90. Dentre esses crimes, estão inclusos, por exemplo, aqueles praticados contra o meio-ambiente, a saúde pública e a vida – incluindo o genocídio. Destaca-se que a inelegibilidade não deve ser confundida com a suspensão dos direitos políticos decorrentes de condenação criminal transitada em julgado, prevista no artigo 15, inciso III, da Constituição (Brasil, 1988), até porque, na primeira, não se requer o trânsito em julgado, bastando a condenação por órgão colegiado. Além disso, os efeitos da inelegibilidade se estendem para além do momento de extinção da pena e atingem apenas a capacidade eleitoral passiva, enquanto a suspensão dos direitos políticos, que abrange tanto o direito de votar quanto o de ser votado, só pode ser imposta após condenação transitada em julgado, limitando-se, do ponto de vista temporal, ao momento de extinção da pena.

É certo que o tema das inelegibilidades gerou – e ainda gera – uma série de controvérsias na seara jurídico-eleitoral. Este artigo, aventurando-se nas fronteiras entre o Direito Eleitoral Doméstico e o Direito Internacional, busca responder à seguinte questão: a condenação no âmbito do Tribunal Penal Internacional (TPI), instituído

pelo Estatuto de Roma, também dá ensejo à causa de inelegibilidade prevista no artigo 1º, inciso I, alínea “e”, da LC 64/90 (Brasil, 1990)?

## **O estatuto de Roma e a gênese do TPI**

### *Histórico*

Em um contexto de críticas à excepcionalidade da justiça penal *ad hoc* e à necessidade de se evitar a violação ao princípio do *nullum crimen sine lege*<sup>1</sup>, em 1993, a Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) solicitou à Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas (CDI) a criação de um projeto de estatuto para a constituição de um tribunal penal permanente. Nesse sentido, o ímpeto por um tribunal penal que perdurasse indeterminadamente se deu em um contexto de instauração – e críticas – de tribunais penais excepcionais, voltados para o julgamento de crimes cometidos durante a guerra civil da então Iugoslávia, de 1991 a 2001, e do genocídio ocorrido em Ruanda, em 1994. Buscava-se, com a criação de um tribunal penal permanente, maior segurança jurídica em tais julgamentos e o fortalecimento dos direitos previstos na Declaração dos Direitos Humanos.

Nesse aspecto, a CDI, encarregada da elaboração do estatuto de constituição do tribunal, entregou o projeto inicial em 1994, que foi avaliado por comitês abertos aos membros da Organização das Nações Unidas (ONU) durante um ano. Posteriormente, de 1995 a 1998, a AGNU criou o Comitê Preparatório para o Estabelecimento de um Tribunal Penal Internacional, que realizou diversas tratativas com membros da ONU para viabilizar o estabelecimento de uma jurisdição permanente extranacional.

Assim, foi por meio desse processo que, em 17/07/1998, na cidade de Roma, foi aprovado o tratado que estabeleceu a Corte Penal Internacional, um instrumento que ficou conhecido como Estatuto de Roma. Na oportunidade de sua criação, o Estatuto de Roma foi aprovado com 120 votos a favor, sete contra e 21 abstenções. Nesse panorama, ainda que os votos das nações constituíssem um passo inicial, eles não bastavam para que o Estatuto e, por consequência, o tribunal passassem a ter jurisdição, de modo que ainda

---

1. Não há crime sem lei (tradução livre).

era necessário que 60 países o ratificassem posteriormente. Por fim, em 11/04/2002, durante uma cerimônia na ONU, alcançou-se o quórum de ratificação para que o Estatuto entrasse em vigor, como previsto em seu artigo 126.

### *O Estatuto de Roma*

Hodiernamente, 123 países são signatários do Estatuto de Roma. Destes, 33 são da África, 43 da Europa, 28 da América e 19 da Ásia e, por consequência, se subordinam à jurisdição do TPI. A Corte é composta por 18 juízes eleitos pelos Estados-partes, sendo a eles outorgados mandatos de nove anos, sem possibilidade de reeleição. O Tribunal tem sede em Haia, nos Países Baixos, mas pode se reunir em outros locais. Ele é composto por quatro órgãos: a presidência, as divisões judiciais, o escritório do promotor e o secretariado.

O Estatuto de Roma prevê a regra geral atinente à jurisdição do TPI: ele será complementar à jurisdição dos Estados. Nesse sentido, a corte não agirá caso haja uma investigação em jurisdição acerca do caso que lhe foi reportado, a não ser que tal procedimento não seja considerado genuíno. É importante salientar também que o Tribunal aplicará em julgamentos, primeiramente, as disposições do próprio Estatuto de Roma e, de maneira subsidiária, os princípios e as normas do Direito Internacional.

No âmbito jurídico processual, o Estatuto de Roma prevê uma estrutura acusatória dividida em: fase de inquérito, instrução, julgamento, execução e recurso. O inquérito é aberto pelo juiz de instrução, sob solicitação do procurador, caso conclua que existem fundamentos para tal. Ainda, o inquérito pode desaguar no arquivamento da investigação se não houver indícios suficientes para acusar o indivíduo ou na própria acusação. Ocorrida a acusação, dá-se início a fase de instrução, em que a acusação é apreciada pelo juiz de instrução e o acusado é assegurado do direito de realização de audiência e de contestação, conforme o princípio do contraditório. Caso haja procedência da fase instrutória, o acusado é submetido a um juízo final, na fase de julgamento, em que são produzidas as provas definitivas que embasam a sentença, que é dada por maioria de votos. Caso o Tribunal condene o acusado, a execução tem finalidade de definir questões relacionadas à prisão, como o local de condenação, o seu tempo de duração e o regime de reclusão. Por fim, da decisão é

cabível entrar com recurso para juízo de segunda instância, que tanto o Procurador-Geral como o condenado podem arguir a existência de vício processual e desproporção entre pena decretada e o crime, garantindo o duplo grau de jurisdição.

### *O Decreto 4.388/02*

O ingresso de um tratado internacional na legislação brasileira passa por um procedimento bem delimitado, de modo a contar com uma espécie de endosso de parte do Congresso Nacional à decisão presidencial. Primeiramente, tal decisão se encontra fundamentada no artigo 84 da Constituição Federal: “compete privativamente ao Presidente da República: [...] VIII – celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso Nacional” (Brasil, 1988). Celebrado o tratado, cabe exclusivamente ao Congresso Nacional, na forma do artigo 49, I, “resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional” (Brasil, 1988).

Nesse sentido, após a assinatura do tratado pelo chefe do Poder Executivo, este envia uma mensagem ao Poder Legislativo solicitando urgência para a apreciação definitiva do documento que assinou. Tal procedimento está previsto no artigo 64, § 1º da Constituição Federal e dá ensejo à discussão parlamentar acerca do instrumento. Caso aprovado o tratado, este passa a ser um Decreto Legislativo. Tal Decreto não vincula o Presidente da República, pois, mesmo este tendo assinado o tratado inicialmente, pode não o ratificar. Caso o chefe do Poder Executivo ratifique o Decreto Legislativo, este é promulgado por meio de um Decreto Executivo.

Foi de acordo com esse procedimento que o Tratado de Roma ingressou na legislação brasileira. O Decreto 4.388/2002 (Brasil, 2002) introduziu no direito doméstico a jurisdição do TPI em 25/09/2002. Ademais, é importante salientar que, em 2004, o Congresso Nacional, por meio da Emenda Constitucional 45/2004, inseriu na Constituição Federal de 1988 o § 4º no artigo 5º, que dispõe: “O Brasil se submete à jurisdição de Tribunal Penal Internacional a cuja criação tenha manifestado adesão” (Brasil, 2004).

Portanto, à luz de tal quadro normativo, não há dúvidas a respeito da plena adesão da República Federativa do Brasil, tanto em âmbito doméstico quanto internacional, à jurisdição do TPI. Essa plena

adesão, como será demonstrado nas próximas seções, tem reflexos importantes na delimitação da competência da corte sobre os brasileiros e dos efeitos jurídicos produzidos por eventuais condenações.

## **O Tribunal Penal Internacional e seu funcionamento**

### *Competência: crimes investigados e jurisdição*

Como é cediço, a competência do TPI é extremamente restrita. Não se trata de uma corte vocacionada a apreciar qualquer espécie de crime, tampouco a servir como revisora das instâncias judiciais domésticas, embora lhes seja complementar nos termos do artigo 1º do Estatuto de Roma. Inicialmente à discussão, é importante salientar que, ao contrário do que ocorre com outros órgãos judiciais do Direito Internacional, como a Corte Internacional de Justiça (CIJ), o TPI tem jurisdição sobre pessoas naturais – indivíduos –, não sobre Estados. A adesão dos Estados ao tratado, portanto, serve primordialmente para fixar a competência da Corte em relação ao povo ou aos fatos ocorridos naquele território, sem sujeitar o Estado em si à jurisdição do Tribunal.

Os crimes investigados, processados e sentenciados pelo TPI se restringem às infrações de maior gravidade, que lesam gravemente os direitos humanos e, na maior parte das vezes, afetam uma coletividade de pessoas ou colocam em risco a ordem internacional. Conforme definido pelo artigo 5º do Estatuto de Roma:

1. A competência do Tribunal restringir-se-á aos crimes mais graves, que afetam a comunidade internacional no seu conjunto. Nos termos do presente Estatuto, o Tribunal terá competência para julgar os seguintes crimes:
  - a) O crime de genocídio;
  - b) Crimes contra a humanidade;
  - c) Crimes de guerra;
  - d) O crime de agressão (Comissão de Direito Internacional, 1998, 2).

O crime de genocídio é caracterizado por algum dos seguintes atos e tem a finalidade de destruir, no todo ou em parte, um grupo nacional, étnico, racial ou religioso: matar membros do grupo; causar sérios danos físicos ou mentais a membros do grupo;

deliberadamente impor ao grupo condições de vida que, calculadamente, provoquem a destruição total ou parcial do grupo; impor medidas destinadas a evitar nascimentos no seio do grupo; transferir, à força, crianças do grupo para outro grupo.

Os crimes contra a humanidade, cometidos no quadro de um ataque – generalizado ou sistemático – a uma população civil são: homicídio; extermínio; escravidão; deportação ou transferência forçada de uma população; prisão ou restrição gravosa da liberdade física que violam as normas de direito internacional; tortura; agressão sexual, escravidão sexual, prostituição forçada, gravidez forçada, esterilização forçada ou outras formas de violência sexual de gravidade similar; perseguição de um grupo ou coletividade, relacionado a qualquer outro crime de competência do Tribunal; desaparecimento forçado de pessoas; apartheid; outros atos desumanos similares, que causem grande sofrimento em âmbito internacional ou imponham às vítimas grande risco ou sofrimento físico ou mental.

Os crimes de guerra são definidos pela Convenção de Genebra, bem como pelo artigo 8º do Estatuto de Roma, que também caracteriza o crime de agressão internacional:

[...] planejamento, preparação, iniciação ou execução, por uma pessoa em posição de direção da força política ou militar de um Estado, de um ato de agressão internacional, que, por seu caráter, gravidade e escala, constitua violação manifesta da Carta das Nações Unidas (DELFINO, SILVA, 2020).

No entanto, não basta a ocorrência de algum desses delitos para que o TPI passe a ter competência para investigar, perseguir e julgar os responsáveis. Como enuncia o artigo 1º do Estatuto, a jurisdição do Tribunal será complementar à jurisdição dos Estados e apenas terá lugar em caso de inércia ou falha dos sistemas de justiça domésticos em lidar adequadamente com a questão criminal.

Nos termos do artigo 17 do Tratado, não serão admitidas investigações ou processos no TPI se um Estado já estiver investigando ou processando o caso, exceto se tal Estado for incapaz ou desidioso na condução do procedimento. As investigações também não serão admitidas se um Estado, tendo investigado o caso, tiver optado por não o levar adiante, salvo se essa decisão tiver sido tomada por inabilidade ou malgrado do Estado em efetivamente perseguir o sujeito.

Por fim, não serão admissíveis os procedimentos perante a Corte se o sujeito já tiver sido julgado, de maneira legítima, pelo mesmo fato ou se o crime imputado não ostentar a gravidade suficiente para chegar ao Tribunal. Por fim, vale rememorar que o Estatuto de Roma adota, em ampla extensão, o princípio geral de processo penal do *non bis in idem*<sup>2</sup> nos termos no artigo 20:

1. Salvo disposição contrária do presente Estatuto, nenhuma pessoa poderá ser julgada pelo Tribunal por atos constitutivos de crimes pelos quais este já a tenha condenado ou absolvido.

2. Nenhuma pessoa poderá ser julgada por outro tribunal por um crime mencionado no artigo 5º, relativamente ao qual já tenha sido condenada ou absolvida pelo Tribunal.

3. O Tribunal não poderá julgar uma pessoa que já tenha sido julgada por outro tribunal, por atos também punidos pelos artigos 6º, 7º ou 8º, a menos que o processo nesse outro tribunal:

a) Tenha tido por objetivo subtrair o acusado à sua responsabilidade criminal por crimes da competência do Tribunal; ou

b) Não tenha sido conduzido de forma independente ou imparcial, em conformidade com as garantias de um processo equitativo reconhecidas pelo direito internacional, ou tenha sido conduzido de uma maneira que, no caso concreto, se revele incompatível com a intenção de submeter a pessoa à ação da justiça (Comissão de Direito Internacional, 1998, 13).

Ainda quanto à competência do TPI, esclarece-se que a Corte terá jurisdição sobre um caso se, nos termos do artigo 12, § 2º do Estatuto de Roma, o crime imputado tiver ocorrido no território de um Estado signatário, em uma embarcação ou aeronave registrada em um Estado signatário ou, ainda, se a pessoa acusada da infração for oriunda de um Estado signatário.

Por isso é que, como mencionado, a adesão plena do Brasil ao Estatuto é tão importante para a delimitação da competência do Tribunal: a partir de 01/09/2002, aos olhos do Direito Internacional, todos os brasileiros se tornaram sujeitos a julgamento pela Corte, se o seu caso se enquadrar aos demais preceitos de admissibilidade.

---

2. Não duas vezes no mesmo (tradução livre).

Por fim, cabe mencionar que o Estatuto de Roma também segue regras estritas para a iniciativa dos procedimentos sujeitos à sua jurisdição. Como é comum nos órgãos do sistema judiciário, o TPI se sujeita ao princípio da inércia processual. Um procedimento só poderá ser iniciado perante a Corte nas seguintes hipóteses: a) se um Estado signatário submeter uma representação ao procurador, nos termos do artigo 14 do Estatuto; b) se o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), com fulcro no capítulo VII da Carta da ONU, representar ao procurador; c) se o procurador, *ex officio* ou mediante requerimento, instaurar uma investigação a respeito de algum dos crimes de competência do Tribunal.

Compreendidos esses aspectos básicos a respeito da competência e jurisdição do Tribunal Penal Internacional, insta analisar a natureza de suas decisões e as espécies de penas aplicadas pela Corte. Esses aspectos serão essenciais para que, no tempo próprio, seja possível analisar os efeitos de uma eventual condenação sobre os direitos políticos do apenado, sob a perspectiva do direito interno brasileiro.

### *Natureza das decisões e penas aplicadas pelo TPI*

Até o momento de escrita deste artigo, segundo dados disponíveis no sítio eletrônico do TPI (International Criminal Court, 2021), foram submetidos à jurisdição da Corte 30 casos distintos, alguns dos quais com mais de um acusado, e foram prolatadas 10 decisões condenatórias e quatro absolutórias, além de 35 mandados de prisão. Dos suspeitos com mandado expedido pelo Tribunal, 13 ainda estão foragidos.

As sentenças definitivas prolatadas pelo TPI, fundadas no artigo 76 do Estatuto de Roma, têm natureza criminal e eficácia imediata no âmbito do Direito Internacional, em face de todos os Estados signatários. Quando o Estatuto de Roma estiver devidamente incorporado ao direito doméstico, como ocorre no caso do Brasil, parece razoável entender que a sentença também produz plenos efeitos no ordenamento interno, tal qual uma sentença criminal, nos termos do artigo 5º, § 4º da Constituição Federal. A sentença deverá ser pronunciada pela Câmara de Julgamento, sempre de forma pública e, quando possível, na presença do sentenciado.

São penas passíveis de imposição pelo Tribunal: a) prisão, por tempo determinado, até no máximo 30 anos; b) prisão perpétua, quando atestada extrema gravidade do crime e das circunstâncias

peçoais do apenado. Além disso, a Corte pode somar à pena de encarceramento uma penalidade de multa, fixada conforme as regras procedimentais do Tribunal, bem como a perda de bens e valores derivados direta ou indiretamente do crime, sem prejuízo dos direitos de terceiros de boa-fé.

Vale comentar que a previsão que possibilita à Corte aplicar pena de prisão perpétua ainda causa grande discussão doutrinária. Isso porque, nos termos do artigo 5º, XLVII, da Constituição da República, “não haverá penas de caráter perpétuo” (Brasil, 1988), nem mesmo durante o período de guerra. Como seria possível, então, conciliar a disposição constitucional com o sistema introduzido pelo Estatuto de Roma?

Como aponta Renata Costa Brandão (2006), uma das soluções mais viáveis ao dilema teria sido a adesão ao tratado com reservas, nos termos do artigo 19 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, de 1969. No entanto, como também observou a autora, o próprio Estatuto expressamente proibiu a formulação de reservas, em seu artigo 120, como forma de garantir a efetividade e a integridade das decisões e dos procedimentos da Corte. Diante de tal questão, o Brasil optou por aderir integralmente ao tratado. Embora não haja nenhuma decisão definitiva a respeito desse atrito normativo – mormente porque ainda não houve brasileiros julgados ou investigados pelo Tribunal –, a doutrina já produziu grande arcabouço argumentativo a respeito.

Sylvia Helena de Figueiredo Steiner (1999) acredita que a proibição positivada no artigo 5º, XLVII da Constituição seria voltada apenas aos crimes reprimidos pelo Direito Doméstico, não alcançando aqueles de competência da jurisdição internacional.

Se tal previsão constitucional aplica-se ou não aos delitos internacionais, ou às decisões proferidas por Cortes internacionais, é matéria a exigir o mais sensato exame. Afinal, é também princípio inscrito no texto constitucional o de que o país se rege, no plano internacional, pela prevalência dos direitos humanos, cogitar-se da hipótese de que a vedação constitucional dirige-se apenas ao legislador interno, não impedindo assim a submissão do país e de seus nacionais às previsões de uma Corte supranacional, não é de ser afastado de plano. As normas de direito penal da Constituição regulam o sistema punitivo interno. Dão a exata medida do que o constituinte vê como justa retribuição.

Não se projeta, assim, para outros sistemas penais aos quais o país se vincule por força de compromissos internacionais. Nesse sentido vem se posicionando a Suprema Corte, deferindo a extradição de pessoas para Estados requerentes onde está prevista a pena de prisão perpétua. Ademais, nossa Constituição prevê pena de morte para crimes militares cometidos em tempo de guerra. Essa disposição deixa entrever que, para crimes de maior gravidade, pode-se aplicar pena muito mais grave que a prevista no Estatuto do TPI, que contém inclusive figuras penais semelhantes às previstas em nosso Código Penal Militar, e para as quais pode-se aplicar a pena capital (Steiner, 1999, 214).

No mesmo sentido caminham Valério de Oliveira Mazzuoli (2004) e Fábio Konder Comparato (2010, 482), que lembra:

[...] a proibição de penas de caráter perpétuo, constante do art. 5º, XLVII, b, da Constituição, deve ser interpretada em seus justos termos. O seu âmbito de aplicação, como é manifesto, circunscreve-se ao ordenamento jurídico nacional. [...] Seria obviamente um contrasenso supor-se a transnacionalidade, de pleno direito, de uma norma do ordenamento nacional.

Além disso, é imperioso ter em conta a disposição do artigo 27 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (CVDT), de 1969: “Uma parte não pode invocar as disposições de seu direito interno para justificar o incumprimento de um tratado” (Comissão de Direito Internacional, 1969, 14), sob pena de cometer um ilícito internacional. Tal disposição também reforça a interpretação favorável ao Estatuto de Roma do fato de que o legislador constituinte derivado, em 2004, introduziu à Constituição o § 4º do artigo 5º para expressamente acolher a jurisdição do TPI.

No entanto, aqueles que defendem a incompatibilidade do dispositivo do Estatuto de Roma com a Constituição Federal também trazem bons argumentos. Em primeiro lugar, rejeitam eventual efeito retrospectivo da EC 45/2004, já que nem mesmo ao Poder Constituinte derivado é dado suprimir ou reduzir a aplicabilidade dos direitos fundamentais. Na mesma linha, tais indivíduos defendem que, na disputa de normas que tratam de direitos humanos, deve ser preferida a disposição que lhes dê maior alcance, o que importaria a derrogação, do ponto de vista do Direito Interno, da norma

do Estatuto de Roma. Nesse sentido, Carlos Eduardo Japiassú (2004, 110) defende que “não pode ter validade a norma que menos protege os direitos humanos, superando a mais protetora”.

Fato é que o Brasil acabou ficando com uma espada de Dâmoles sobre sua frente. É certo que, em algum momento, o tema pode vir a ser enfrentado em um caso concreto, e qualquer que seja a resposta dada serão grandes as repercussões para o sistema de tutela dos Direitos Humanos, bem como para a posição brasileira perante a comunidade internacional.

## **Regime brasileiro de inelegibilidade e o TPI**

### *Panorama conceitual*

As inelegibilidades podem ser conceituadas como:

[...] eventos previamente enumerados pelo legislador que possuem, por si só, o condão de impedir que um determinado indivíduo possa exercer com plenitude o seu direito à elegibilidade por período certo e determinado, impedindo-o de participar de todas as disputas eleitorais que ocorram neste interstício (Carvalho, 2020, 53).

O objetivo do legislador constituinte, ao criar tal figura jurídica, foi garantir um espaço de restrição aos direitos políticos, mais especificamente ao direito à elegibilidade. No complexo plano constitucional de 1988, há um desenho do perfil esperado dos legisladores e chefes do Executivo, focado especialmente na retidão com o trato da coisa pública e no respeito à moralidade como princípio.

A partir desse rascunho, o constituinte avançou e criou barreiras que impediram que os cidadãos que fugissem a esse padrão pudessem se apresentar como candidatos. A medida não é, portanto, desarrazoada e nem desrespeita o plano normativo fundamental.

Nesse caminho, uma das restrições ao direito à elegibilidade decorre da existência de condenação criminal contra o agente. Conforme a Lei das Inelegibilidades, com as alterações realizadas pela Lei da Ficha Limpa, tem-se que:

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:

1. contra a economia popular, a fé pública, a administração pública e o patrimônio público;

2. contra o patrimônio privado, o sistema financeiro, o mercado de capitais e os previstos na lei que regula a falência;

3. contra o meio ambiente e a saúde pública;

4. eleitorais, para os quais a lei comine pena privativa de liberdade;

5. de abuso de autoridade, nos casos em que houver condenação à perda do cargo ou à inabilitação para o exercício de função pública;

6. de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores;

7. de tráfico de entorpecentes e drogas afins, racismo, tortura, terrorismo e hediondos;

8. de redução à condição análoga à de escravo;

9. contra a vida e a dignidade sexual; e

10. praticados por organização criminosa, quadrilha ou bando (Brasil, 1990).

Essa parcela do texto é compreendida como a síntese da necessidade de defesa da moralidade pública. Por conta disso, o legislador sofreu grande pressão social para que a redação, ao final, não se tornasse inócua ou concessiva.

Houve uma busca, fomentada pela coletividade, por mecanismos que dificultassem o acesso aos cargos públicos de cidadãos condenados penalmente, tendo em vista que a ideia de impunidade dos indivíduos que cometeram delitos graves tem um efeito simbólico muito forte sobre o eleitorado brasileiro.

A redação original da Lei das Inelegibilidades apontava que a inelegibilidade vigoraria por três anos após o cumprimento da pena e aplicar-se-ia apenas após o trânsito em julgado de sentença penal condenatória. Na prática, a restrição acaba sendo muito difícil de acontecer, dado o labiríntico sistema recursal brasileiro que autoriza a discussão de um processo penal em sucessivas instâncias, desde a comarca até chegar ao Supremo Tribunal Federal (STF). Nesse cenário, a possibilidade do trânsito em julgado acaba sendo rara e demorada.

Por outro lado, a aplicação da restrição apenas após o trânsito implica a criação de uma linha de interseção que suspende direitos

políticos decorrentes do mesmo motivo. Esses elementos serviram de fermento para a modificação do texto da norma, por meio de uma bem orquestrada ação organizada pelo Ministério Público (MP) e por entes da sociedade civil organizada, que resultou na aprovação da Lei da Ficha Limpa.

O dispositivo acabou efetivamente alterado pela reforma de 2010 e, conseqüentemente, levou a uma importante mudança no regime geral das inelegibilidades, dotando-o, indubitavelmente, de maior eficácia e efetividade. A partir de então, antecipou-se o reconhecimento da inelegibilidade dos condenados criminalmente e a decisão proferida por órgão colegiado passou a ser suficiente para impedir a candidatura, continuando com seu efeito impeditivo até o trânsito em julgado da decisão – prazo indeterminado – e perdendo a sua eficácia apenas oito anos após o fim da pena.

A questão ficou bem resolvida nesse ponto, mas foi trazida a lume um novo debate com o objetivo de determinar quais eram os órgãos colegiados a que a norma fazia referência.

### *Condenação por órgãos colegiados*

A Lei das Inelegibilidades, a partir da reforma decorrente da Lei da Ficha Limpa, substituiu a regra do trânsito em julgado pela decisão colegiada com o objetivo de dotar de maior eficácia social o instituto da inelegibilidade decorrente de condenação criminal.

O princípio da colegialidade privilegia a estabilidade das decisões e a segurança jurídica e busca diminuir ao máximo a possibilidade de produção de decisões casuísticas que sejam prolatadas com o objetivo de afetar partes específicas, temas previamente determinados e realidades especiais.

Cabe destacar que os órgãos colegiados não se confundem com os órgãos de segunda instância. O juízo de segunda instância é aquele que reaprecia uma decisão previamente proferida pelo juízo de primeira instância, papel geralmente desempenhado por tribunais, seja por sua composição plena, seja pelos seus órgãos especiais ou outras subdivisões – seções, turmas etc. Os órgãos colegiados, por outro lado, são aqueles em que o processo decisório é levado a termo por mais de um julgador, o que pode ocorrer ainda no primeiro grau de jurisdição, quando o réu for detentor de foro por prerrogativa de função, por exemplo, e responder penalmente

perante um tribunal ou, ainda, nos casos de crimes dolosos contra a vida, em decorrência de decisão proferida pelo Conselho de Sentença no Tribunal do Júri.

Segundo a fórmula constante da legislação de regência em matéria de inelegibilidades, a decisão condenatória oriunda de órgão judicial colegiado tem o condão de acarretar desde a inelegibilidade do condenado, não havendo a necessidade de esperar a consolidação do *decisum* por meio do trânsito em julgado.

A definitividade da sentença ou acórdão servirá, assim, para assegurar concomitantemente a suspensão dos direitos políticos, o que, na prática, significa algo além da proibição de candidatura e da vedação ao voto pelo período em que durar a pena.

O Tribunal Superior Eleitoral (TSE) já se manifestou acerca da natureza da colegialidade prevista pelo legislador:

[...] 2. A colegialidade contida na referida norma não está intrinsecamente ligada a um órgão de segundo grau de jurisdição, mas à garantia de independência de vários membros julgadores, em oposição à contenção da vontade do julgador individual. 3. O fato de o Conselho Permanente de Justiça integrar a primeira instância da Justiça Militar Estadual não afasta o caráter colegiado do referido órgão – composto por um Juiz-Auditor, um oficial superior e três oficiais de posto até capitão-tenente ou capitão (art. 16, b, da Lei nº 8.457/92) –, pois a inelegibilidade em comento “[...] não inclui que a colegialidade tenha de ser órgão recursal nem apenas decisões recorríveis ou extraídas de recursos” (RO 169795, Rel. designada Min. Carmem Lúcia, 02.12.2010) (Brasil, 2018b).

A colegialidade robustece diferentes linhas de pensamento e afasta – ou, ao menos, diminui drasticamente – a possibilidade do arbítrio. Desse modo, ela consegue antecipar os efeitos da restrição dos direitos fundamentais previstos pelo legislador constitucional.

O tema abre espaço para a necessária definição acerca de quais seriam os órgãos judiciais colegiados cujas decisões têm aptidão para gerar inelegibilidades. Os Tribunais de Justiça (TJ), Tribunais Regionais Federais (TRF), Tribunais Regionais Eleitorais (TRE), o TSE e o Superior Tribunal de Justiça (STJ) certamente compõem o grupamento, o que também pode ser dito acerca das cortes militares.

A estrutura judicial brasileira apresenta, ainda, órgãos colegiados localizados hierarquicamente no primeiro grau de jurisdição. O primeiro exemplo é o Tribunal do Júri, órgão responsável pelo julgamento dos crimes dolosos contra a vida. Nesses casos, a decisão compete ao Conselho de Sentença, cabendo ao magistrado apenas a confecção do édito condenatório e a respectiva dosimetria da pena. Outro exemplo é o Conselho Especial de Justiça e o Conselho Permanente de Justiça, órgãos compostos por um juiz federal da Justiça Militar e quatro juízes militares, competentes para julgar militares oficiais – Conselho Especial – e não oficiais – Conselho Permanente –, na forma determinada pela Lei 8.457/92.

### *Condenações oriundas do Tribunal Penal Internacional*

Diante desse cenário, persiste a dúvida acerca da possibilidade de decisões do TPI resultarem em inelegibilidades decorrentes de condenação criminal na forma da legislação brasileira. A solução para tal dúvida depende de uma análise associativa entre a LC 64/1990 e o Tratado de Roma.

Em primeiro lugar, a decisão que tem o condão de gerar desde o início a inelegibilidade deve ser proferida por órgão colegiado, como é o caso do TPI, que tem em sua composição 18 juízes (Comissão de Direito Internacional, 1998). O próximo passo é verificar se os crimes que estão sob a competência do Tribunal se enquadram na listagem apresentada pela Lei das Inelegibilidades. O Tribunal julgará genocídios, crimes contra a humanidade, crimes de guerra e agressão. Salvo o crime de agressão, que ainda não foi disciplinado pelo Estatuto, os demais, nas suas mais diversas condutas, podem ser inseridos em diferentes alíneas do rol de delitos apontado pelo legislador brasileiro como aptos para gerar a inelegibilidade decorrente de condenação criminal.

Restaria um último item a ser examinado, a partir do questionamento: o TPI se encontra no rol de órgãos judiciais cuja jurisdição gera efeitos eleitorais? A legislação não fez qualquer referência aos efeitos eleitorais das decisões oriundas de cortes internacionais que tenham jurisdição sobre o Brasil, mas o tema ainda não foi objeto de análise pelo TSE. O caso que mais se aproximou de tais hipóteses foi o Registro de Candidatura 060090350, julgado em 01/09/2018.

Nesse caso, buscava-se o deferimento do pedido de Registro de Candidatura de Luiz Inácio Lula da Silva para o cargo de Presidente da República. Uma das teses de defesa se baseava em uma medida cautelar concedida pelo Comitê de Direitos Humanos da ONU, que garantia ao requerente o direito de votar e ser votado com base no Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos. O pleito foi indeferido e o relator didaticamente elencou os motivos do seu insucesso:

(i) O protocolo que legitimaria a atuação do Comitê não foi incorporado ao ordenamento jurídico interno brasileiro; vale dizer, suas normas não estão em vigor entre nós;

(ii) Não foram esgotados os recursos internos disponíveis, conforme exigido pelos arts. 2º e 5º, 2, b, do Protocolo;

(iii) Não houve contraditório; isto é: ao governo brasileiro não foi concedida a oportunidade para apresentar informações sobre o pedido de medidas cautelares de 22.7.2018, apesar de a medida cautelar ter sido proferida 21 dias após a apresentação do pedido;

(iv) A decisão, proferida por apenas dois dos 18 peritos independentes do Comitê, que só ouviram um dos lados da questão, teria a pretensão de se sobrepor às decisões condenatórias proferidas pela 13ª Vara Federal Criminal de Curitiba e pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região, bem como à decisão do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal, que afastaram a ilegalidade da prisão após decisão condenatória em 2ª instância, e isso sem qualquer fundamentação;

(v) A medida cautelar conflita com a Lei da Ficha Limpa, que, por ser compatível com a Constituição de 1988 e ter se incorporado à cultura brasileira, não pode ser considerada uma restrição infundada ao direito de se eleger previsto no art. 25 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos; e

(vi) O Brasil é um Estado Democrático de Direito, com todas as instituições em funcionamento regular e Poder Judiciário independente. Juízes de 1ª e 2ª instância no país são providos nos seus cargos por critérios seletivos de caráter técnico, sem qualquer vinculação política. O requerente pode sustentar, valendo-se de todos os recursos cabíveis, a ocorrência de erro judiciário. Mas não se afigura plausível o argumento de perseguição política. (BRASIL, 2018a)

Em outras palavras é possível compreender que as medidas oriundas de organismos internacionais podem, perfeitamente, produzir efeitos

no Direito Eleitoral brasileiro, desde que cumpram alguns requisitos: incorporação da norma de adesão do organismo ao ordenamento jurídico nacional na forma constitucional prescrita; obediência ao rito previsto pelas normas internas do organismo internacional e respeito às regras processuais e, especialmente, ao direito de defesa.

Conforme já afirmado, o Brasil se submete, por meio do artigo 5º, § 4º da Constituição Federal e desde a edição do Decreto 4.388/02, que promulgou o Estatuto de Roma do TPI, conforme determinado pelo artigo 11 do Tratado, à jurisdição do TPI. Assim, cumpre-se a exigência de ingresso no ordenamento jurídico interno da norma de adesão ao organismo internacional e demonstra que o país está comprometido em respeitar as decisões da Corte e aplicá-las. A inclusão do Estatuto de Roma no ordenamento jurídico brasileiro o torna parte do conjunto de normas do país e força uma interpretação conglobante de suas regras, sendo impossível a adoção de uma hermenêutica seletiva que seleciona apenas as parcelas mais convenientes. O respeito às regras processuais próprias do TPI e ao direito de defesa cumprem as exigências suplementares mencionadas.

Nesse cenário, as decisões emanadas do TPI produzem os efeitos que especifica, como prisão e multa. Contudo, elas não se limitam a isso. É evidente que a condenação penal, nesse caso, produz, também, os efeitos extrapenais previstos na legislação brasileira: por exemplo, o dever de indenizar a vítima do crime, a suspensão dos direitos políticos após o trânsito em julgado da sentença e a inelegibilidade, desde que respeitadas todas as diretrizes estabelecidas pela norma de regência. O tema, entretanto, só seria analisado em sede de registro de candidatura se a inelegibilidade fosse questionada pelos opositores do pretense candidato por meio de Ação de Impugnação de Registro de Candidatura ou se fosse reconhecida como de ofício pelo magistrado.

Ao fim e ao cabo, toda a polêmica poderia ser resumida em uma pergunta simplória e direta: se aquele que comete crimes no Brasil fica inelegível, como seria possível alguém que agrediu toda a humanidade não ficar?

## **Considerações finais**

Em virtude do Decreto 4.388/2002, é inegável a inserção do Tratado de Roma pelo ordenamento jurídico brasileiro entre seus

instrumentos normativos jurisdicionais. Nesse sentido, por consequência, o Tribunal Penal Internacional é um órgão que formalmente apresenta toda higidez necessária para atuar em julgamentos de cidadãos brasileiros, bastando que seus casos cumpram os procedimentos previstos no Tratado de Roma.

Diante da juventude do Tribunal, poucos são os casos que ali já ocorreram julgamentos, o que permite a categórica afirmação de que este se afirmará mais com o decorrer de sua atuação. Entre os cenários a serem desbravados, a inelegibilidade das decisões do TPI é um aspecto que tem não só no cenário brasileiro, enorme relevância, já que pode impedir que um líder nacional não condenado pela corte judiciária de seu Estado tenha a candidatura impossibilitada. De toda forma, quando se analisa os direitos fundamentais elencados na Constituição Federal Brasileira de 1988 e o modo como os tribunais eleitorais aplicam os dispositivos relacionados à inelegibilidade, não parece razoável supor que uma condenação no TPI não seria amparada de legalidade para levar à inelegibilidade de um cidadão brasileiro.

## Referências

- BRANDÃO, R. C. S. (2006). *Tribunal Penal Internacional: uma nova realidade do Direito Penal Internacional para a garantia da segurança dos Direitos Humanos*. Dissertação (Mestrado em Direito e Economia) – Universidade Gama Filho, Rio de Janeiro.
- BRASIL. (1988). Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil – 1988. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 3 fev. 2022.
- \_\_\_\_\_. (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: <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/lei-de-inelegibilidade/lei-de-inelegibilidade-lei-complementar-nb0-64-de-18-de-maio-de-1990>. Acesso em: 3 fev. 2022.
- \_\_\_\_\_. (2002). Decreto 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://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2002/d4388.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4388.htm). Acesso em: 3 fev. 2022.
- \_\_\_\_\_. (2004). Emenda constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004. Altera os dispositivos dos arts. 5º, 36, 52, 92, 93, 95, 98, 99, 102, 103, 104, 105, 107,

- 109, 111, 112, 114, 115, 125, 126, 127, 128, 129, 134 e 168 da Constituição Federal, e acrescenta os arts. 103-A, 103B, 111-A e 130-A, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc45.htm). Acesso em: 3 fev. 2022.
- \_\_\_\_\_. (2018a). Tribunal Superior Eleitoral. Registro de Candidatura nº 0600903-50.2018.6.00.0000. Luis Inácio Lula da Silva x Procurador Geral da República, Coligação “Brasil acima de tudo, Deus acima de todos”, Partido Novo, Pedro Geraldo Cancian Lagomarcino Gomes, Marco Aurélio Paschoalin, Wellington Corsino do Nascimento, Alexandre Frota de Andrade, Kim Patroca Kataguiri, Marco Vinícius Pereira de Carvalho e Júlio César Martins Casarin. *Tribunal Superior Eleitoral*, Brasília, DF. Disponível em: <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:oIg5Wr5Ww4AJ:https://www.jota.info/wp-content/uploads/2018/09/3eda38cc34ac3427198376e5928de2f9.docx%3F48657+&cd=2&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>. Acesso em: 3 fev. 2022.
- \_\_\_\_\_. (2018b). Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Ordinário nº 0600665-41.2018.6.14.0000. Ministério Público Eleitoral x Eder Luiz Nascimento dos Santos. *Tribunal Superior Eleitoral*, Brasília, DF. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/processos/210505277/processo-n-0600665-4120186140000-do-tse>. Acesso em: 3 fev. 2022.
- CARVALHO, V. O.** (2020). *Manual das inelegibilidades*. Curitiba: Juruá.
- \_\_\_\_\_. (1998). *Estatuto de Roma*. Disponível em: [https://www5.pucsp.br/ecopolitica/documentos/cultura\\_da\\_paz/docs/estatuto\\_roma\\_tribunal\\_penal\\_internacional.pdf](https://www5.pucsp.br/ecopolitica/documentos/cultura_da_paz/docs/estatuto_roma_tribunal_penal_internacional.pdf). Acesso em: 3 fev. 2022.
- COMPARATO, F. K.** (2010). *A afirmação histórica dos direitos humanos*. São Paulo: Saraiva.
- DELFINO, L. SILVA, M. A. M.** O Tribunal Penal Internacional: Composição, competência e conflitos aparentes com disposições constantes na Constituição brasileira. *Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento*, São Paulo, Ano 5, v. 8, 2020. Disponível em: <https://www.nucleodoconhecimento.com.br/lei/tribunal-penal>. Acesso em: 17 mar. 2022.
- INTERNATIONAL CRIMINAL COURT.** (2021). 30 cases. Disponível em: <https://www.icc-cpi.int/Pages/cases.aspx>. Acesso em: 12 ago. 2021.
- JAPIASSÚ, C. E. A.** (2004). *O Tribunal Penal Internacional: a internacionalização do Direito Penal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris.
- MAZZUOLI, V. O.** (2004). O Tribunal Penal Internacional: integração ao direito brasileiro e sua importância para a justiça penal internacional. *Revista de Informação Legislativa*, vol. 41, n. 164, p. 157-78.
- STEINER, S. H. F.** (1999). O Tribunal Penal Internacional. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, vol. 7, n. 28, p. 208-18.