

## MORALIDADE PARA O EXERCÍCIO DE MANDATOS ELETIVOS

Luís Eduardo Marrocos de Araújo\*

Se os ministros do Supremo Tribunal Federal (STF) e demais membros do Poder Judiciário devem ter reputação ilibada para serem investidos em suas funções, por que os membros dos poderes Legislativo e Executivo não teriam de sujeitar-se a esse requisito?

Parlamentares, juízes e chefes de Executivo são igualmente membros de poder. Todos desempenham funções relevantes. Não há motivo razoável que justifique que uns tenham de ter reputação ilibada, idônea do ponto de vista moral, e outros não.

Se juízes, promotores, policiais e servidores públicos em geral têm de provar serem cidadãos idôneos para exercerem suas funções, com ainda mais razão, os representantes do povo, aqueles que têm a alta missão de decidir sobre os destinos da nação, também devem sujeitar-se a esse controle.

A exigência de vida pregressa moralmente idônea relativa aos candidatos a cargos eletivos (dos poderes Executivo e Legislativo) decorre do § 9º do artigo 14 da Constituição Federal (CF). Nesse aspecto, o dispositivo encontra-se regulamentado, por analogia, pela lei complementar nº 35/79 (Lei Orgânica da Magistratura Nacional, LOMAN), que prevê em seu art. 78, § 2º, procedimento de investigação de idoneidade moral para candidatos a cargos do Poder Judiciário.

A aplicação da analogia é possível no caso, porque referidos dispositivos (art. 14, § 9º, da CF e art. 78, § 2º, da LOMAN) tratam de situações semelhantes: avaliação de vida pregressa para fins de investidura em cargos de membros de poder do Estado.

Diante dos atuais condicionamentos históricos, em que se verifica que parte considerável dos agentes políticos têm demonstrado inaptidão moral para conduzir

mandatos eletivos – ilustrese com os fatos noticiados com a operação Sanguessuga, Arca de Noé, Dominó, com o escândalo do Mensalão e outros episódios igualmente lamentáveis de aviltamento da moralidade pública – é necessário admitir-se que a lei complementar nº 35/79 tem normatividade suficiente a conceder eficácia plena ao § 9º do artigo 14 da Constituição Federal.

Essa interpretação, que consagra a efetividade do princípio da avaliação de idoneidade moral para fins de exercício de mandatos eletivos, harmoniza-se com o sistema de freios e contrapesos previsto pela Constituição da República para o controle dos poderes (art. 2º da CF). Se de um lado os senadores (membros do Poder Legislativo) e o presidente da República (membro do Poder Executivo) avaliam a reputação moral dos candidatos a ministro do STF (membros do Poder Judiciário), de outro lado o Poder Judiciário, tendo o STF como instância suprema, avalia a reputação moral dos candidatos a cargos dos poderes Executivo e Legislativo (art. 14, § 9º, da CF), em perfeita sintonia com o equilíbrio dos poderes e com o princípio constitucional da igualdade (art. 5º, caput, da CF).

Aqueles que ainda não se convenceram da aplicabilidade plena do art. 14, § 9º, da Constituição Federal costumam afirmar que não se pode avaliar a idoneidade moral dos candidatos a cargos eletivos, porque as condutas imorais capazes de prejudicar candidaturas não teriam sido tipificadas<sup>3</sup> em lei complementar, nos termos do enunciado nº 13/1996 do Tribunal Superior Eleitoral. Dizem que o problema estaria em que os juízes poderiam ser arbitrários na definição do que é e o que não é imoral para fins de registro de candidatura, ainda que essa questão pudesse, em todos os casos, ser revista em última instância pelo Supremo Tribunal Federal.

Ocorre que não se pode confundir moralidade com legalidade. São vocábulos distintos, com acepções diversas. O § 9º do art. 14 não pretende sejam instituídos tipos legais de imoralidade. A moral é instituição ligada a valores que variam de acordo com aspectos históricos e sociais. A lei não pode apreender tais valores sem a ajuda de um intérprete humano que possa identificar imoralidades a partir do caso concreto e à luz da aplicação ponderada de princípios e valores. Não se pode falar, portanto, em tipificação de condutas imorais para fins de análise da aptidão moral de candidatos.

Tanto é assim que no âmbito do Poder Judiciário nunca se cogitou de regulamentar-se em lei o significado das expressões “reputação ilibada”, “idoneidade moral” ou “conduta

ilibada” contidas nos arts. 94, 101, 103-B, 104, 119, 120 e 123 da Constituição da República para fins de nomeação de membros de tribunais pelos poderes Executivo e Legislativo. Do mesmo modo, nunca se deixou de avaliar a idoneidade moral de candidatos a cargos do Poder Judiciário de primeira instância, em que pese não existir regulamentação legal do conceito de vida pregressa moralmente idônea nos termos do art. 78, § 2º, da Lei Orgânica da Magistratura Nacional. O mesmo ocorre em relação aos membros do Ministério Público no que tange ao art. 187 da lei complementar nº 75/93 e em relação aos servidores públicos em geral, conforme as respectivas legislações.

Há de se levar em conta que o julgador, em sua tarefa de avaliar a moralidade da vida pregressa dos candidatos, deve valer-se de valores e princípios que são controlados, em última instância, pelo próprio Supremo Tribunal Federal, a quem compete traçar os parâmetros jurisprudenciais dessa avaliação, com sua habitual serenidade e responsabilidade.

Entre os princípios e valores constitucionais que devem ser observados na avaliação de vida pregressa para fins de registro de candidatura a cargos eletivos, destacam-se sobretudo os decorrentes do art. 15, incisos III e V, da Constituição.

Decorre desses dispositivos, que devem ser considerados moralmente inaptos ao exercício e mandato eletivo os cidadãos que ostentem em sua vida pregressa fatos assemelhados a crimes (art. 15, III) ou a atos de improbidade administrativa (art. 15, V). Se o cidadão nunca se envolveu em fatos semelhantes, terá o direito de participar do pleito eleitoral. Caso contrário, não será admitido a participar por não preencher o requisito constitucional de vida pregressa moralmente idônea nos termos do art. 14, § 9º, da Constituição Federal.

O prazo para análise de fatos para fins de avaliação de idoneidade moral de candidatos a cargos eletivos é de 5 (cinco) anos.

Extrai-se esse prazo-limite do art. 1º, I, g, da lei complementar nº 64/90, que prevê a hipótese de inelegibilidade decorrente de reprovação de contas públicas. Tal hipótese assemelha-

-----

3 Tipificar é efetuar descrição legal e fechada de condutas específicas.

se – e não raro identifica-se – com o cometimento de ato de improbidade administrativa; daí a sua perfeita adequação como fator temporal limitante da investigação de vida pregressa.

E não poderia ser de outra forma, já que o próprio art. 14, § 9º, prevê que lei complementar deverá fixar prazos de cessação das causas de inelegibilidade, o que se aplica à avaliação de idoneidade moral para fins de exercício de mandato eletivo.

Dessa forma, as certidões criminais que devem ser apresentadas pelo cidadão que pretende candidatar-se a cargo eletivo, conforme dispõe o art. 11, § 1º, VII, da lei nº 9.504/97 (Lei Geral das Eleições), deverão abranger ao menos os últimos 5 (cinco) anos anteriores ao requerimento de registro de candidatura.

No Poder Judiciário, o prazo limite para a investigação de vida pregressa é igualmente de 5 (cinco) anos, nos termos do art. 78, § 2º, da Lei Complementar nº 35/79 (LOMAN) e arts. 21, VI e VII, e 22 da Lei nº 5.010/66. Coincidência ou não, o fato é que essa previsão legal confirma a harmonia jurídica de nossa proposta interpretativa. Na linha do que estamos propondo, a avaliação de idoneidade moral para fins de investidura em cargos de qualquer dos três poderes observa o mesmo critério temporal: 5 (cinco) anos.

Não se pode ignorar que nossa população ainda é carente de informações, rendimentos, educação, segurança, saúde, alimentação, além de tantas outras carências. Nessa situação, o eleitor não tem condições de conhecer com profundidade a vida pregressa dos candidatos, nem possui a clareza e a serenidade necessárias para julgar adequadamente sua capacidade moral. Não por outro motivo a Constituição da República, em seu art. 14, § 9º, com a redação que lhe foi dada pela emenda constitucional de revisão nº 04/94, atribuiu ao Poder Judiciário a missão de verificar o requisito de vida pregressa moralmente idônea para o fim de exercício de mandatos eletivos.

Na linha do que pretende a Constituição com a aplicação plena do art. 14, § 9º, será preservado o direito a eleições justas e limpas, evitando-se que candidatos de reputação inidônea possam participar do pleito e praticar condutas tendentes a prejudicar a normalidade e a legitimidade das eleições, seja por influência do poder econômico (compra de votos, prática de propaganda eleitoral abusiva etc) ou por meio de abuso de função, cargo ou

emprego na administração direta ou indireta (concessão irregular de empregos na administração pública, inauguração de obras em período não permitido etc).

A situação de imoralidade pública é tamanha em nossos dias, que se chegou ao ponto de surgirem idéias de proceder-se a uma “mini-constituente” para solucionar a questão da imoralidade no trato da coisa pública. Trata-se de idéia perigosa, incompatível com o Estado Democrático de Direito (art. 1º da CF), e que não pode ser desprezada por aqueles que têm a missão de guardar a Constituição da República.

Não se pode desprezar o fato de que é duvidosa a aptidão moral de considerável parte de nossos atuais agentes políticos para conferir melhor regulamentação ao art. 14, § 9º, da Constituição Federal. Entretanto, rasgar-se a Constituição com uma “mini-constituente” a pretexto de resolver a questão da imoralidade pública, isto sim seria um ato imoral, autoritário e incompatível com a idéia de governo do povo e de Estado de Direito.

Sou daqueles que acredita que as respostas para as questões jurídicas, por mais complexas que sejam, podem ser encontradas na Constituição e nas leis; sem necessidade de constantes e intermináveis reformas legislativas para adequar a lei aos novos tempos.

Vejo a constituição centenária dos Estados Unidos como uma das mais contemporâneas do mundo, graças ao constante trabalho de construção interpretativa dos juízes americanos, que não se cansam de adaptar antigas regras e preceitos a novos valores decorrentes da evolução histórica.

Em relação à eficácia do art. 14, § 9º, da Constituição Federal, não temos dúvida em afirmar: a Lei Orgânica da Magistratura Nacional foi recepcionada pela emenda constitucional de revisão nº 04/94, concedendo plena eficácia ao princípio da avaliação de vida pregressa para fins de exercício de mandatos eletivos.

Que os membros do Poder Judiciário tenham sensibilidade constitucional para compreender que a questão do requisito de idoneidade moral para fins de exercício de mandatos não se confunde com ira cívica ou clamor popular, como pregam alguns de seus detratores. Trata-se, na realidade, de princípio constitucional que aguarda por leitura jurisdicional renovadora e atenta aos atuais condicionamentos históricos. Que assim seja para o bem da Constituição da República e para o bem da democracia brasileira.

## REFERÊNCIAS LEGISLATIVAS

### 1. Constituição Federal

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como

fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou

diretamente, nos termos desta Constituição.

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

Art. 14, § 9º. Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta (Redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 4, de 1994).

Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de:

III - condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos;

V - improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º.

Art. 94. Um quinto dos lugares dos Tribunais Regionais Federais, dos Tribunais dos Estados, e do Distrito Federal e Territórios será composto de membros, do Ministério Público, com mais de dez anos de carreira, e de advogados de notório saber jurídico e de reputação ilibada, com mais de dez anos de efetiva atividade profissional, indicados em lista sêxtupla pelos órgãos de representação das respectivas classes.

Parágrafo único. Recebidas as indicações, o tribunal formará lista tríplice, enviando-a ao Poder Executivo, que, nos vinte dias subseqüentes, escolherá um de seus integrantes para nomeação.

Art. 101. O Supremo Tribunal Federal compõe-se de onze Ministros, escolhidos dentre cidadãos com mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade, de notável saber jurídico e reputação ilibada. Parágrafo único. Os Ministros do Supremo Tribunal Federal serão nomeados pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal.

Art. 103-B. O Conselho Nacional de Justiça compõe-se de quinze membros com mais de trinta e cinco e menos de sessenta e seis anos de idade, com mandato de dois anos, admitida uma recondução, sendo: XIII dois cidadãos, de notável saber jurídico e reputação ilibada, indicados um pela Câmara dos Deputados e outro pelo Senado Federal.

Art. 104. O Superior Tribunal de Justiça compõe-se de, no mínimo, trinta e três Ministros. Parágrafo único. Os Ministros do Superior Tribunal de Justiça serão nomeados pelo Presidente da República, dentre brasileiros com mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos, de notável saber jurídico e reputação ilibada, depois de aprovada a escolha pela maioria absoluta do Senado Federal, sendo:

I - um terço dentre juízes dos Tribunais Regionais Federais e um terço dentre desembargadores dos Tribunais de Justiça, indicados em lista tríplice elaborada pelo próprio Tribunal;

II - um terço, em partes iguais, dentre advogados e membros do Ministério Público Federal, Estadual, do Distrito Federal e Territórios, alternadamente, indicados na forma do art. 94.

Art. 119. O Tribunal Superior Eleitoral compor-se-á, no mínimo, de sete membros, escolhidos:

I - mediante eleição, pelo voto secreto:

a) três juízes dentre os Ministros do Supremo Tribunal Federal;

b) dois juízes dentre os Ministros do Superior Tribunal de Justiça;

II - por nomeação do Presidente da República, dois juízes dentre seis advogados de notável saber jurídico e idoneidade moral, indicados pelo Supremo Tribunal Federal.

Parágrafo único. O Tribunal Superior Eleitoral elegerá seu Presidente e o Vice-Presidente dentre os Ministros do Supremo Tribunal Federal, e o Corregedor Eleitoral dentre os Ministros do Superior Tribunal de Justiça.

Art. 120. Haverá um Tribunal Regional Eleitoral na Capital de cada Estado e no Distrito Federal.

§ 1º - Os Tribunais Regionais Eleitorais compor-se-ão:

I - mediante eleição, pelo voto secreto:

a) de dois juízes dentre os desembargadores do Tribunal de Justiça;

b) de dois juízes, dentre juízes de direito, escolhidos pelo Tribunal de Justiça;

II - de um juiz do Tribunal Regional Federal com sede na Capital do Estado ou no Distrito Federal, ou, não havendo, de juiz federal, escolhido, em qualquer caso, pelo Tribunal Regional Federal respectivo;

III - por nomeação, pelo Presidente da República, de dois juízes dentre seis advogados de notável saber jurídico e idoneidade moral, indicados pelo Tribunal de Justiça.

§ 2º - O Tribunal Regional Eleitoral elegerá seu Presidente e o Vice-Presidente- dentre os desembargadores.

Art. 123. O Superior Tribunal Militar compor-se-á de quinze Ministros vitalícios, nomeados pelo

Presidente da República, depois de aprovada a indicação pelo Senado Federal, sendo três dentre oficiais-generais da Marinha, quatro dentre oficiais-generais do Exército, três dentre oficiais gerais da Aeronáutica, todos da ativa e do posto mais elevado da carreira, e cinco dentre civis.

Parágrafo único. Os Ministros civis serão escolhidos pelo Presidente da República dentre brasileiros maiores de trinta e cinco anos, sendo:

I - três dentre advogados de notório saber jurídico e conduta ilibada, com mais de dez anos de efetiva atividade profissional;

II - dois, por escolha paritária, dentre juízes auditores e membros do Ministério Público da Justiça Militar.



2. Lei Complementar 75/93 (Lei Orgânica do Ministério Público da União)

Art. 187. Poderão inscrever-se no concurso bacharéis em Direito há pelo menos dois anos, de comprovada idoneidade moral.

3. Lei Complementar 64/90 (Lei das Inelegibilidades)

art. 1º, I, g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se a questão houver sido ou estiver sendo submetida à apreciação do Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 5 (cinco) anos seguintes, contados a partir da data da decisão;

4. Lei Complementar 35/79 (Lei Orgânica da Magistratura Nacional) Do Ingresso

Art. 78 - O ingresso na Magistratura de carreira dar-se-á mediante nomeação, após concurso público de provas e títulos, organizado e realizado com a participação do Conselho Secional da Ordem dos Advogados do Brasil.

§ 2º - Os candidatos serão submetidos a investigação relativa aos aspectos moral e social, e a exame de sanidade física e mental, conforme dispuser a lei.

5. Lei 5.010/66 (Lei Orgânica da Justiça Federal)

Art. 21. Com o pedido de inscrição o candidato apresentará:

VI - certidão negativa dos distribuidores criminais dos lugares em que haja residido nos últimos cinco anos;

VII - fôlha corrida;

Art. 22. O Conselho da Justiça Federal sindicará a vida pregressa dos candidatos e, em sessão secreta, independente de motivação, e conclusivamente, admitirá ou denegará a inscrição.

Parágrafo único. Os candidatos admitidos serão submetidos a exame de saúde e psicotécnico.

5. Lei 9.504/97 (Lei Geral das Eleições)

Art. 11. Os partidos e coligações solicitarão à Justiça Eleitoral o registro de seus candidatos até as dezenove horas do dia 5 de julho do ano em que se realizarem as eleições.

§ 1º O pedido de registro deve ser instruído com os seguintes documentos:

IV - declaração de bens, assinada pelo candidato;

VII - certidões criminais fornecidas pelos órgãos de distribuição da Justiça Eleitoral, Federal e Estadual;

COMO CITAR ESTE ARTIGO:

ARAÚJO, Luís Eduardo Marrocos de. Moralidade para o exercício de mandatos eletivos.

Disponível na internet: <http://www.pge.mpf.gov.br/servicos/publicacoes>. Acesso em xx de xxxxxxxx de xxxx.

(substituir x por dados da data de acesso ao site)

Artigo publicado no site da Procuradoria-Geral Eleitoral ([www.pge.mpf.gov.br](http://www.pge.mpf.gov.br)) em 20/09/2006,

revisado em 21/09/2006.

\* É especialista em desenvolvimento sustentável pela Universidade de Brasília; foi promotor de justiça no Distrito Federal; é procurador da República no Estado de Mato Grosso. [www.pge.mpf.gov.br](http://www.pge.mpf.gov.br)

Disponível em:

<http://eleitoral.pgr.mpf.gov.br/servicos/publicacoes-1/moralidade.pdf>

Acesso em: 01 de setembro de 2008.