



ESTUDOS ELEITORAIS

Volume 2 Número 2 jan./abr. 2006



A INELEGIBILIDADE PARA PROTEGER A “MORALIDADE PARA O EXERCÍCIO DO MANDATO” (CONSTITUIÇÃO, ART. 14, § 9º)

Manoel Gonçalves Ferreira Filho

Professor titular (aposentado) de Direito Constitucional da Faculdade de Direito da USP. Doutor *honoris causa* da Universidade de Lisboa. Doutor pela Universidade de Paris. Ex-professor visitante da Faculdade de Direito de *Aix-en-Provence* (França). Membro da Academia Brasileira de Letras Jurídicas. Presidente do Instituto Pimenta Bueno – Associação Brasileira dos Constitucionalistas.

Prevê a Constituição brasileira, desde a Emenda Constitucional de Revisão nº 4, de 7 de junho de 1994, o estabelecimento de inelegibilidades, em razão da “vida pregressa” do candidato, para proteger a “moralidade para o exercício do mandato”.

Vale a pena ter presente a disposição referida:

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 o exercício do mandato**, **considerada a 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. (Acentuei e sublinhei.)

A previsão constitucional apontada não é uma inovação. Na verdade, é – grite-se o escândalo – uma clara herança do “regime militar”.¹

2. Note-se que, embora o texto possa ser interpretado de modo a considerar-se a “vida pregressa” como relativa tanto à “probidade administrativa” quanto à “moralidade para o exercício do mandato”, o elemento histórico sugere que tal “vida pregressa” concerne apenas a esta última.

¹ É necessário lembrar que o movimento militar de 31 de março de 1964 sempre se propôs a combater a “subversão” e a “corrupção”. Cf. a este respeito meu livro *Constituição e governabilidade*. São Paulo: Saraiva, 1995. p. 117 e ss.

A origem das duas cláusulas de inelegibilidade não é a mesma. Com efeito, com referência à proteção da “probidade administrativa”, o mais remoto antecedente está na Emenda Constitucional nº 14, de 3 de junho de 1965, à Constituição de 1946. No art. 2º desta, vem dito:

Além dos casos previstos nos arts. 138, 139 e 140 da Constituição, lei especial poderá estabelecer novas inelegibilidades, desde que fundadas na necessidade de preservação:

I – do regime democrático (art. 141, § 13);

II – da exação e *probidade administrativas*;

III – da lisura e normalidade das eleições contra o abuso do poder econômico e uso indevido da influência de exercício de cargos ou funções públicas. (Grifei.)

A Constituição de 1967 repetiu a previsão, quase *ipsis litteris*, condicionando tais inelegibilidades a lei complementar (art. 148). E o mesmo também fez, no art. 151, III, a Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969.

3. A exigência de “moralidade para o exercício do mandato” surge, porém, somente com a Emenda nº 1/69. É ela a inspiração direta do atual art. 14, § 9º, da Constituição, pois é a antecipação praticamente literal da norma vigente.

Veja-se o texto do art. 151 da Lei Magna do período “militar”:

Lei complementar estabelecerá os casos de inelegibilidade e os prazos dentro dos quais cessará esta, visando a preservar:

I – o regime democrático;

II – a *probidade administrativa*;

III – a normalidade e a legitimidade das eleições contra a influência ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego públicos da administração direta ou indireta, ou do poder econômico;

IV – a *moralidade para o exercício do mandato, levada em consideração a vida pregressa do candidato*. (Grifei.)

4. À época, a significação da novidade não passou despercebida a Pontes de Miranda.² Este a comentou, salientando ter passado a ser “óbice à elegibilidade o que signifique falta de ‘moralidade para o exercício do mandato, levada em consideração a vida pregressa do candidato’”.

² *Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda nº 1, de 1969*. 2. ed. São Paulo: RT, 1970. t. 6, p. 597.

E continua, observando: “A alusão à ‘moral’ pode criar dificuldades, mas havemos de entender que se refere a qualquer mancha contra *boni mores* na vida pregressa do candidato”.

Para acrescentar: “sem que se possa afastar a limitação constitucional, que é a de se tratar de falta de moralidade ‘para o exercício do mandato’”.

Com efeito, aponta: “Os atos imorais, contra a ética, contra os bons costumes, podem não importar falta de moralidade ‘para o exercício do cargo eletivo’”.

E, finalizando, assinala: “Por outro lado, infrações da lei podem compor a figura conceptual da falta de moralidade para o cargo eletivo”.

5. Nos meus *Comentários à Constituição brasileira*,³ aponte, a propósito da norma mencionada, depois de destacar, tratar-se de uma inovação:

O intuito do constituinte é louvável. Quis ele excluir a elegibilidade daqueles cuja vida pregressa foge dos padrões morais da comunidade. É, porém, extremamente delicada a regulamentação do que prescreve o texto em exame.

6. A legislação sobre inelegibilidades, todavia, não fez caso da previsão. Assim, não a regulamentou.

7. A Constituição de 1988, no texto promulgado em 5 de outubro de 1988, não a menciona. Foi ela reintroduzida no direito brasileiro – já se disse – pela Emenda de Revisão nº 4/94.

8. A proposição, contudo, desta inelegibilidade para proteger a “moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato”, não despertou, nessa ocasião, o interesse dos juristas. Passam eles em silêncio o seu significado e alcance.⁴

9. A legislação vigente sobre inelegibilidades não se preocupa com a referida “moralidade para o exercício do mandato”. Com efeito, prevê inúmeras hipóteses; umas, tendo em mira a proteção da probidade administrativa (Lei Complementar nº 64/90, art. 1º, I, alíneas a a i); outras, destinadas a garantir a lisura dos pleitos, a evitar o abuso de poder econômico, etc., apenas.

A norma que mais se aproxima da “moralidade”, mas de modo indireto, é a introduzida pela Lei Complementar nº 81, de 13 de abril de 1994. Ou seja, a atual alínea *b* do art. 1º, I, da Lei Complementar nº 64/90, que declara inelegíveis:

³ 6. ed. São Paulo: Saraiva, 1986, p. 568.

⁴ É o caso, também, de meus *Comentários à Constituição brasileira de 1988*.

Os membros do Congresso Nacional, das assembleias legislativas, da Câmara Legislativa e das câmaras municipais que hajam perdido os respectivos mandatos por infringência do disposto nos incisos I e II do art. 55 da Constituição Federal, dos dispositivos equivalentes sobre perda do mandato das constituições estaduais e leis orgânicas dos municípios e do Distrito Federal, para as eleições que se realizarem durante o período remanescente do mandato para o qual foram eleitos e nos oito anos subsequentes ao término da legislatura.

Seja, ou não, essa regra uma manifestação de defesa da “moralidade para o exercício do mandato”, ela evidentemente não esgota, de *jure condendo*, o tema.

10. O importante em tal previsão – saliente-se – consiste na idéia de que o exercício de mandato presume uma “moralidade”. É o que Pontes de Miranda destacou.

Qual será essa moralidade?

Trata-se de uma moralidade para o exercício do mandato. Portanto, seguindo-se Pontes de Miranda, não é ela idêntica à moralidade da vida cotidiana, ou da vida privada.

Dois aspectos avultam na análise: um, do ângulo positivo; outro, do negativo.

O primeiro se comprova pelo espírito em que é levada a vida pública. Traduz-se no “espírito público”, que concerne ao procedimento para com o interesse geral.

O segundo muito se aproxima da “proibidade administrativa”; contudo, não se resume nesta. Vai além, porque afasta a exploração do poder, *pro domo sua*. Isto renega a busca das vantagens materiais que podem provir do mandato, ou as possibilidades que este propicia.⁵

Será muito?

Talvez seja, na medida em que destoa da conduta comum do “político”. Entretanto, sinaliza que o homem público deve conduzir-se de modo acima do padrão ordinário. É isto errado?

11. Presume a regra, também, que o passado de cada um sugere a existência, ou não, desse espírito de moralidade. Da conduta já vivida, podem extrair-se indícios de sua falta, pelo menos. Por isso, a medida da moralidade necessária deve ser avaliada pela “vida pregressa”.

Realmente, quem contestará que a “vida pregressa” de uma pessoa oferece sérios indícios quanto à sua moralidade, identifique-se esta, ou não,

⁵ Do que é exemplo, e atualmente muito debatido (fevereiro de 2006), o nepotismo.

com o espírito público? Tais indícios podem apontar o risco de que mal use o mandato. Ora, tal perigo justifica a sua exclusão do processo político, por meio de uma inelegibilidade.

12. Seria isso antidemocrático?

Resposta indireta a essa indagação é fornecida pelas instituições do modelo de todas as democracias, quer dizer, pelas instituições da democracia ateniense, no quinto século antes de Cristo.

Como relata Aristóteles,⁶ e sua lição é desdobrada por historiadores modernos,⁷ uma das instituições da democracia ateniense era a *dokimasia*.⁸ A esta eram sujeitos os candidatos às magistraturas eletivas, bem como aos designados – o mais das vezes pelo sorteio – para outras magistraturas ou funções.

A *dokimasia* era um exame em que se investigava o passado do aspirante à magistratura, escrutinando-se as suas origens familiares, a sua participação nas cerimônias religiosas, ou cívicas, o cumprimento de suas obrigações cívicas, militares, ou financeiras. Visava isso evidentemente a verificar se, em razão de sua conduta passada, era ele apto e confiável para exercer funções de interesse geral.

Era esse exame realizado perante o Conselho (*Boulè*), que decidia pela qualificação ou desqualificação do cidadão, num processo contraditório em que se ouviam testemunhas e, eventualmente, acusadores. Da decisão cabia recurso para os heliastas, isto é, para o Tribunal, que era também composto de cidadãos sorteados, portanto, que tinham passado pela *dokimasia*.

13. A importância da “moralidade para o exercício do mandato” fala por si só, ao menos para os idealistas. Ela aprimoraria a democracia brasileira, não somente abalada pela “corrupção”, mas igualmente pela falta de espírito público.

14. Por outro lado – e esta é uma razão jurídica – existe uma norma constitucional a ser complementada, para ser eficaz. E as normas constitucionais existem para serem cumpridas, o que pode, até, ser exigido em ação de inconstitucionalidade por omissão.

15. A regulamentação dessa norma é, todavia, uma tarefa delicada – vinte anos atrás eu já o apontava.

Ao procurar as linhas gerais de tal regulamentação, várias dificuldades vêm à mente. Uma está exatamente em definir e caracterizar de modo razoável

⁶ *A República ateniense*. Trad. port., Rio de Janeiro: Ed. Casa Mandarino, sem data. livro LIII, p.129. Nesse livro, Aristóteles narra o processo de seleção dos arcontes.

⁷ GAUDEMET, Jean. *Institutions de l'Antiquité*, Sirey, Paris, 1967, p. 168. Aponta este autor que Platão, no diálogo *Das leis*, recomenda a adoção generalizada da *dokimasia* na seleção dos magistrados e juizes (p. 198 e ss.).

⁸ A tradução seria prosaica: o “exame”. Por isso, continuarei a falar em *dokimasia*.

quais seriam os atos ou fatos que indicam falta de "moralidade para o exercício do mandato". O ideal seria uma tipificação, que não é fácil, mas ela não é mais árdua do que a caracterização dos "bons costumes".

Outra concerne a quem atribuir a verificação dessa inelegibilidade. Dir-se-á que ela há de competir à Justiça Eleitoral, como ocorre com todas as outras inelegibilidades. Terá esta, porém, legitimidade para formular um juízo sobre a "moralidade para o exercício do mandato"? Tal possibilidade não lhe dará um poder excessivo?

Não se pode esquecer (terceiro ponto) que a Constituição não conhece inelegibilidades perpétuas. Assim, é preciso estipular o "prazo de cessação", que apagará a falta de tal moralidade. Aqui está um óbice quase intransponível, pois a falta de moralidade, uma vez existente, é pela própria natureza perene.

Enfim, não de ser previstas garantias que evitem tornar-se essa inelegibilidade um instrumento de perseguição política, ou de desqualificação dos malvistas, ou politicamente incorretos.

16. Tais dificuldades são desanimadoras, mas discutir o tema é necessário, nem que seja para provocar a revogação da norma constitucional, dada a impossibilidade de concretizá-la.

O assunto não está maduro, mesmo porque não tem sido debatido. Parece-me, porém, positivo analisá-lo; caso contrário, jamais amadurecerá.

Se este trabalho provocar meditação ou polêmica, ele terá sido útil.