

# CANDIDATOS A CARGOS ELETIVOS: IDONEIDADE MORAL E ÉTICA

---

Hélio Bicudo \*

1. De um modo geral, os nossos tribunais tem-se furtado a um estudo mais profundo do dispositivo do artigo 5º, inciso LVII, da Constituição Federal ao advertir que “ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado da sentença penal condenatória”.

Com essa aplicação, exclusivamente conforme a letra do dispositivo constitucional e advertindo que *in claris cessat interpretatio*, não se está indo ao fundo da questão e permitindo, no caso de registro de candidatos a pleitos eleitorais, que pessoas sem idoneidade moral e ética representem o povo brasileiro, seja em nossos legislativos, seja em postos dos executivos federal, estadual e municipal.

2. Dispositivo posterior que adveio da emenda constitucional da revisão nº 4, de 07.06.94, ao referir-se aos “direitos políticos”, afirmou que a lei complementar deveria estabelecer “outros casos de inelegibilidade” a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para 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 da função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.

Trata-se de norma que serve de fundamento a uma interpretação que tenha em vista uma visão global da Constituição no que ela representa no seu todo, ao invés de compartimentalizá-la em dispositivos que se possam dizer autônomos.

3. Na verdade, são dois dispositivos constitucionais apenas aparentemente contraditórios. Aliás, ainda que o fossem, caberia ao intérprete encontrar a maneira de conciliá-los.

Na verdade, o disposto no artigo 5º, LVII, da Constituição não impede que, para efeitos eleitorais, seja examinada a vida pregressa dos candidatos a cargos eletivos.

---

\* Advogado e jornalista. Promotor Público, de 1947 a 1958. Procurador da Justiça, de 1958 a 1979. Chefe da Casa Civil do Governo de São Paulo, gestão Carvalho Pinto, de 1959 a 1962. Chefe de Gabinete do Ministro da Fazenda Carvalho Pinto, em 1963; Ministro-Interino da Fazenda, em 1963. Investigou as atividades do Esquadrão da Morte, em São Paulo, no período 1969-1970. Membro-Fundador da Comissão Justiça e Paz de São Paulo desde 1972. Presidente do Centro Santo Dias de Defesa dos Direitos Humanos da Arquidiocese de São Paulo desde 1998. Deputado Federal em dois mandatos -1991/1994 - 1994/1999. Presidente da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, 1996. Membro da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 1998/2001. Presidente da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, 2000. Presidente da Fundação Interamericana de Defesa dos Direitos Humanos (FidDH), 2007.

Aqui se cuida do direito fundamental à liberdade. Outra é a hipótese da emenda 4/94. Aliás, a Constituição é exigente quanto à probidade dos membros dos Poderes da República. Assim, os juízes do STP serão escolhidos dentre cidadãos, dentre outros requisitos, de reputação ilibada. E o mesmo acontece relativamente aos ministros do STJ. Os juízes ingressam na carreira mediante concurso público onde se exige probidade e conhecimento técnico jurídicos.

Ora, se a Lei maior, exige que os juízes das mais altas Cortes do País tenham representação ilibada, isto só pode ser alcançado se se tiver presente à vida pregressa desses cidadãos.

E o que também acontece com os membros eleitos do Executivo e Legislativo, cujos candidatos terão considerado na versão da emenda 4/94, a sua vida pregressa (nova redação do § 9º, do artigo 14, da Constituição Federal).

Não há porque não se fazer esse exame, ante a alegação de que o inciso LVII, do artigo 5º, da Constituição Federal, só considera culpado o condenado cuja sentença já tiver transitado em julgado. Para negar-se registro a uma candidatura não é preciso que o candidato tenha sido condenado criminalmente e que a sentença condenatória tenha transitado em julgado. O trânsito em julgado tem outros efeitos, tomando obrigatório o encarceramento se a pena for de prisão; tomando certa a obrigação de pagar multa acaso imposta na decisão; ou obrigando a prática de serviços à comunidade.

Nesse caso o juiz vai examinar cada caso e verificar se a vida pregressa do pleiteante a candidato permite a presunção da probidade administrativa e do princípio da moralidade no exercício do mandato.

A democracia se faz efetiva com os três poderes do Estado - o Executivo, o Judiciário e o Legislativo - organizados seguindo os princípios da probidade e da moralidade.

Vai daí que impõe o exame da vida pregressa dos cidadãos que pretendem atuar em qualquer dos três poderes, justamente para preservar um nível ético nos dirigentes da Nação - Estado.

4. Isto quer dizer que, no caso de candidatos a cargos eletivos, o princípio da coisa julgada cede o passo a indagações sobre a conduta ética do candidato, à sua vida pregressa.

Muitos dos candidatos considerados aptos pela justiça eleitoral para o exercício do mandato, tivessem consideradas suas vidas pregressas, a influência do poder econômico ou o abuso da função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta do Estado, não poderiam participar de pleito eleitoral.

Essa interpretação literal do disposto no artigo 5º, LVII, da Constituição, sem levar em conta o conteúdo da Emenda 4/94, é que tem permitido que pessoas com vida pregressa maculada pelo crime, pelo abuso do poder econômico ou de função exercida no plano administrativo continuem a receber o voto popular.

5. Ora, não se pode convir que a vida pregressa da pessoa já denunciada pelo Ministério Público pela prática de delito e que responde, em consequência, por processo penal, reúna os requisitos que qualificam uma vida digna a ser considerada em pleito eleitoral representativo.

Suponhamos que certo cidadão cometeu crime contra os costumes, demonstrado por denúncia do vitimado, comprovado por competente exame de corpo de delito e até por confissão do culpado, solicite sua inscrição para disputar pleito eleitoral.

Segundo a interpretação do STE ele não pode ter seu registro negado, porque inexistente uma sentença com trânsito em julgado! De que vale, então, falar a Constituição em moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato?

Há, aqui, sem dúvida, um grave equívoco. Os exemplos poder-se-iam multiplicar, pondo em evidência que candidatos que eliminaram pessoas, que abusaram de suas funções enquanto pertencente à máquina pública, que lesaram, em altas negociações o erário público, não tem suas vidas pregressas devidamente examinadas, contaminando o processo eleitoral de maneira clara e inofensável e depois dele, maculando o exercício do mandato.

6. É bastante elucidativo que as Constituições Republicanas e, em especial a promulgada em 1946 não contenham igual dispositivo e o mesmo se possa falar das Constituições editadas durante a ditadura militar.

Examinando os debates a propósito da lista de direitos fundamentais, afinal aprovada, verificamos que a garantia de que “ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado da sentença penal condenatória”, não foi objeto de discussões, sendo aprovada em votação abrangente de outros direitos e garantias fundamentais, passando a figurar no inciso LVII, do artigo 5º, da Carta Constitucional promulgada em 1988.

O elenco das inelegibilidades aparece no capítulo “dos direitos políticos”, quando se discutiu a inclusão do texto de Emenda constitucional nº 4, promulgada em sete de junho de 1994.

Vale a pena transcrever trecho do parecer do relator, o então deputado Nelson Jobim: *“Consideramos, assim, que tanto a probidade administrativa como a moralidade para o exercício do mandato devem ser bens jurídicos perseguidos pela Lei de Inelegibilidades”*. E prossegue: *“os recentes fatos que estão sendo apurados (refere-se à CPMI instaurada nessa ocasião para apurar improbidade de membros do Congresso relativos à Comissão de Orçamento) que no âmbito da Comissão Parlamentar Mista de Inquérito instaurada no Congresso Nacional, com ampla repercussão no seio da opinião pública dos Países, estão a demonstrar a ênfase que a população espera ver dada a esses aspectos, considerando-se, inclusive, a vida pregressa do candidato”*.

Vieram no mesmo sentido, as manifestações de deputados, durante os debates que tiveram lugar na Câmara dos Deputados.

Assim, o então deputado José Genoíno afirmava: *“Gostaria de destacar para o Plenário dois aspectos importantes nesta alteração, que vai depender da lei complementar, do § 9º, do artigo 14. O acréscimo, Senhor Presidente, das expressões ‘proibidade administrativa e moralidade, para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato’.* Ao ressaltar, Senhor Presidente, favoravelmente a essa emenda revisora, queria, em primeiro lugar lembrar que essa é uma das sugestões contida no relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito. Essa sugestão, Senhor Presidente, incluída na Comissão Parlamentar de Inquérito, merece o aplauso e unanimidade desta Casa”.

Ressaltou, ainda, o parlamentar *“que essa proposta resgata o verdadeiro conceito de República. Para a escolha do candidato a candidato a um cargo eletivo, além das exigências partidárias, é necessário que os partidos políticos adotem critérios para a escolha dos candidatos e que, auxiliando os partidos políticos, o texto constitucional resguarde um valor fundamental da democracia, que é a relação ética com o mandato eletivo”.*

Essas são as qualificações para que se obtenha o registro como candidato: vida pregressa confiável, para que o mandato seja desempenhado com ética e probidade.

Ora, os juízes na aplicação da lei devem atender aos fins sociais a que ela se dirige e, as exigências do bem comum. E norma cravada em nosso Direito.

Portanto, a norma do artigo 5º, LVII, da Constituição tem de ser interpretada em harmonia com as modificações constantes da Emenda 4/94 e os princípios gerais do Direito, que deu nova redação ao artigo 14, § 9º, da mesma Carta.

Advirta-se ademais que os fins sociais e o bem comum são os fulcros da lei, inclusive da Constituição.

7. Alberto Torres em seu livro *A organização nacional* escreve a respeito: *“na interpretação da Constituição e das leis, devem os juízes, legisladores e todos aqueles, a quem competir a sua aplicação, ter em vista os seguintes princípios, de preferência a outras regras jurídicas de interpretação: 1) A Constituição é uma lei política, de fins práticos, fundada em objetos sociais concretos, e, destinada principalmente a manter ligados, harmônica e organicamente, os interesses gerais e permanentes do país; 2) A base de sua interpretação é o fim prático e social que seu conjunto e seus princípios se destinam a realizar; 3) Nem o sentido literal do texto (grifo nosso), nem a parte, origem, escola ou tradição doutrinária, a que estiver ligado, servirá de argumento a qualquer interpretação contrária ao seu destino prático e seu fim social. E mais, sendo objeto da Constituição e das leis promover os fins da sociedade e da vida individual, seus princípios devem ser entendidos no sentido mais favorável a tais fins; ao desenvolvimento e progresso da sociedade e ao interesse e prosperidade dos indivíduos”.* E finaliza o autor: *“o elemento prático da interpretação deve ser entendida com relação ao bem estar geral e permanente da sociedade e do indivíduo, ao desenvolvimento e sucessão progressiva dos fatos e fenômenos sociais e jurídicos, e jamais aos acidentes, fatos isolados e interesses parciais e momentâneos”.*

Ao estudar os princípios de interpretação da Constituição, o constitucionalista Gomes Canotilho atribuiu papel relevante ao princípio da unidade da Constituição.

Escreve o autor do Direito Constitucional: “O princípio da unidade da Constituição ganha relevo autônomo como princípio interpretativo quando com ele se quer significar que o direito constitucional deve ser interpretado de forma a evitar contradições (antinomias, antagonismos) entre as suas normas, e, sobretudo, entre os princípios jurídico-políticos constitucionalmente estruturados. Como ‘ponto de orientação’, ‘guia de discussão’ e ‘fator hermenêutica de decisão’, o princípio da unidade obriga o intérprete a considerar a Constituição na sua globalidade e a procurar a harmonizar os espaços de tensão (cap.II) existentes entre as normas constitucionais a concretizar. Daí que o intérprete deve sempre considerar as normas constitucionais, não como normas isoladas e dispersas, mas sim como preceitos integrados num sistema unitário de normas e princípios” (op.cit., Almedina, 1991, pp. 232-233).

8. Assim, a norma do artigo 5º, LVII, cede passo ao disposto na Emenda 4/94.

Realmente, de que valeria a emenda em referência determinar o exame da vida pregressa do candidato para proteger a probidade e a moralidade no exercício do mandato 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 do Estado, se o agente ainda que submetido a processo penal, não pode ser impedido de participar de pleito eleitoral, porque não ocorreu o trânsito em julgado da sentença condenatória!

Ademais, o legislador constituinte originário não atentou para a estrutura do Poder Judiciário, cuja lentidão é uma de suas qualificações mais negativas. Quantos anos devem passar, para se obter, no plano criminal, o trânsito em julgado de uma decisão?

Temos exemplos a respeito: na chacina do Carandiru, passados quase quinze anos e não se alcançou o trânsito em julgado em qualquer caso, ainda que uma boa parcela de culpados fosse até agora julgada. Muitos outros exemplos poderiam ser citados; são do conhecimento geral da sociedade civil.

9. Não foi, provavelmente, por outro motivo que foi editada a Emenda nº 4/94. E nem se alegue que não está ela contida no rol dos direitos e garantias individuais, porque as restrições nela apostas vão nesse mesmo sentido, pois garantem direitos incontestáveis além do indivíduo, à própria sociedade. O artigo 5º, § 2º, da Constituição, adverte que os direitos e garantias nela expressos não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados.

E que segundo ainda, Gomes Canotilho, “as normas dos direitos fundamentais são entendidas como exigências ou imperativos de otimização que devem ser realizadas, na melhor medida possível, de acordo com o contexto jurídico e respectiva situação prática”. E mais, segundo o mesmo constitucionalista: “A ponderação e/ou harmonização no caso concreto é, apesar da perigosa vizinhança de posições decisionistas (F. Muller), uma necessidade inelimitável” (Direito Constitucional, Almedina, 1991, p. 661).

No caso, a única harmonização possível é a de considerar a norma do artigo 5º, L VII como garantidora do direito fundamental à liberdade.

O dispositivo da Emenda 4/94 não atenta contra esse direito fundamental, mas garante os direitos também fundamentais, insitos no Estado de Direito democrático de que os possam, realmente – em nome também do direito à liberdade – proporcionar uma representação da sociedade civil voltada para esse mesmo direito. Tendo-se em vista, sobretudo, que o fundamental dentre as finalidades sociais da lei é que se impeça pessoas ímprobas assumirem cadeiras no Legislativo ou posições no Executivo.

A lei eleitoral (lei 9.504 de 30 de setembro de 1997) estabelece que o pedido de registro dos candidatos deva ser instruído com vários documentos, inclusive com certidões criminais fornecidas pelos órgãos de distribuição da Justiça Eleitoral Federal e Estadual (artigo II, § 1º, VII).

E mais, na avaliação da vida pregressa do pré-candidato, “caso entenda necessário, o Juiz abraza prazo de 72 horas para diligências” (§ 3º, do mesmo artigo II).

E não é só, no prazo estipulado no aludido artigo II, “os tribunais e Conselhos de Contas deverão tomar disponíveis a Justiça Eleitoral relação dos que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável e por decisão irrecorrível do órgão competente” (§ 5º).

Como não poderia deixar de ser, o legislador ordinário, na esteira do disposto na emenda 4/94, menciona vários caminhos, para se aquilatar da probidade do aspirante a cargos eletivos, no Executivo e no Legislativo, ficando bastante claro que se busca, na consideração da vida pregressa do candidato, proteger a probidade administrativa e a moralidade para o exercício do mandato, quer dizer o direito de todos os cidadãos aos seus direitos.

Repetindo, o inciso LVII, do artigo 5º, da Constituição é uma garantia ao exercício do direito fundamental da liberdade da pessoa humana que, nessas condições, para ser privada do direito de ser livre, impõe-se à soberania da coisa julgada.

Outro é o objeto do disposto na Emenda 4/94. Na consideração de que os Poderes da República devem ser harmônicos, determina-se que seus membros tenham as mesmas qualificações morais. Não se pode compadecer com a imposição, num caso, de moral ilibada e, no outro, com a condescendência a improbidade e a imoralidade e até com o crime. Com isso, teremos um desequilíbrio no exercício dos Poderes Constitucionais, incompatível com a estrutura do Estado Democrático de Direito.

10. O Brasil, provavelmente seria outro, se pessoas com a sua vida pregressa comprometida com o crime, com a imoralidade e com a falta de ética, não se incluíssem entre os candidatos que devam representar a sociedade civil.

A responsabilidade que muitas vezes se quer atribuir ao povo, melhor ficaria nos órgãos do Poder Judiciário que, numa interpretação simplista da Constituição, permitem receber o sufrágio universal, candidatos com a vida pregressa qualificada pelo crime e pela improbidade na atuação como cidadãos ou agentes do poder público.

