



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL

Nº 4370-PGR-AF

ARGÜIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL Nº 144

ARGÜENTE : ASSOCIAÇÃO DOS MAGISTRADOS BRASILEIROS –
AMB

ARGÜIDO : TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL

RELATOR : Ministro **Celso de Mello**

1. Dando por violadas a probidade e a moralidade exigidas pela Constituição para o exercício de cargo eletivo, no que invoca a redação dada ao art. 14, § 9º, pela Emenda Constitucional 4/94, a Associação dos Magistrados Brasileiros argumenta que parte do texto das alíneas do inciso I do art. 1º da Lei Complementar 64, de 1990, chamada lei das inelegibilidades, não teriam sido recepcionadas pela alteração constitucional.

2. A exigência de trânsito em julgado das decisões judiciais mencionadas em tais dispositivos atentaria contra os valores indicados no art. 14, § 9º, pois impediriam que a vida pregressa do candidato fosse avaliada, negando vigência aos princípios da probidade administrativa e da moralidade.

3. Caberia ao Supremo Tribunal Federal, em controle concentrado de constitucionalidade, mediante provimento em argüição de descumprimento de preceito fundamental, externar a força normativa da Constituição, aperfeiçoando imediatamente o sistema eleitoral e garantindo o regular exercício dos mandatos representativos, tudo a partir da

afirmativa da não-recepção das expressões que contenham referida exigência.

4. Passo de imediato à manifestação do Ministério Público Federal.

5. Em caráter preliminar, recomenda-se a análise do cabimento da presente argüição de descumprimento de preceito fundamental.

6. Não há debate sobre a legitimidade da argüente, que, autorizada a propor ação direta de inconstitucionalidade pela letra do art. 103, IX, da Constituição, também está habilitada a formular pedido em argüição de descumprimento (Lei 9.882/99, art. 2º, I).

7. A pertinência temática emerge da natureza do debate aqui suscitado. É a efetividade de jurisdição que se põe em jogo, ante a constatação de que estão os tribunais regionais eleitorais submetidos à observância da Resolução 22.717 do TSE, que estabelece condições para concessão de registro de candidaturas nas eleições municipais de 2008, tendo a Corte Superior Eleitoral firmado posição de que as inelegibilidades versadas na Lei Complementar 64, no que tratam de condenações judiciais, demandam trânsito em julgado, para efeito de suspender a capacidade eleitoral passiva.

8. A relevância da questão constitucional suscitada, do mesmo modo, é dado que não causa qualquer dúvida. Os questionamentos sérios acerca do modelo que a Constituição adota para o controle da participação dos personagens que se lançam aos pleitos eleitorais é tema que tem repercussão por todo o cenário público em que se processa. Envolve a indicação dos candidatos realizada por partidos políticos e seu registro

perante a Justiça eleitoral. Mas, especialmente, traz consigo ainda a atenção de toda a cena de eleitores, onde se processam debates acesos acerca da sanidade do sistema que hoje nos serve.

9. Dizer que, com a Emenda 4/94, a Constituição autoriza, ou não, a recepção dos alíneas “d”, “e”, “g” e “h” do inciso I do art. 1º da Lei Complementar 64, assim como de seu art. 15, como originariamente foram elaborados, é discussão do mais alto padrão, por compreender o modelo adotado para a fiscalização das eleições. O relevo da controvérsia constitucional é evidente.

10. Trata, ainda, de valores que se imbricam com a regularidade das eleições, o que nos remete, imediatamente, ao art. 60, § 4º, II, cláusula responsável por tornar pético o regime do voto direto. O envolvimento, ademais, do princípio democrático, sem falar nas implicações para a configuração da estrutura do Estado, pois é pelos representantes do povo que as ações do Poder Público tomam forma, tornam irrecusável a idéia de que há, sim, a consideração de preceitos fundamentais neste debate.

11. A discussão tem como palco legislação ordinária anterior a alteração constitucional, o que, segundo a ainda prevalente orientação da Corte, inviabiliza o cabimento de outro modelo de controle concentrado de constitucionalidade. Preenchida, portanto, a exigência de que não haja outro meio idôneo a solver a controvérsia constitucional de maneira ampla e geral.

12. Não há como se recusar, sob tal ordem de idéias, o cabimento da medida ajuizada pela AMB.

13. Indo ao tema de fundo, adianto que minha orientação é no sentido da procedência dos pedidos.

14. Parto da seguinte perspectiva: a norma do § 9º do art. 14, com a alteração, possui dois espectros dissociados. Num primeiro plano, a previsão constitucional, no formato de regra, franqueia à lei complementar a confecção de outras hipóteses de inelegibilidade. Noutra, distinto e sem relação de dependência com o primeiro, o texto dispõe de princípios, princípios esses que, de maneira determinante, coordenam tudo o mais que diga respeito ao exercício do mandato.

15. Numa categoria independente, o § 9º do art. 14, ao tratar da probidade administrativa e da moralidade para o exercício do mandato, a ser apurada a partir da vida pregressa daquele que se candidata a um cargo eletivo, elege padrões normativos a serem classificados como princípios, fora dos quais o exercício do mandato constitui ação nociva ao sistema democrático. JOSÉ AFONSO DA SILVA, duro crítico das hipóteses previstas na legislação infraconstitucional, reconhece que não se deve pensar a probidade e a moralidade vistas no § 9º como objeto apenas das inelegibilidades a serem tratadas em lei complementar. Afirma que “*as [hipóteses] estatuídas diretamente pela Constituição também (...) têm [esses valores como objeto]*”.

16. A clivagem que se procede no mencionado dispositivo constitucional é naturalmente percebida pela simples apuração de que, a toda evidência, o exercício do mandato há de atender, sempre e sem que precise de intermediação legislativa, à probidade administrativa e à moralidade. A exigência de probidade e de moralidade dispensam a formulação de novas descrições de comportamentos em lei complementar. O próprio modelo de Estado que nossa Constituição adota – o democrático, em que o poder emana do Povo, poder esse exercido por representação – demanda que tais valores sejam sempre apurados dos candidatos.

17. Na arena do sistema democrático, inconcebível que esse mandato representativo de poderes seja exercido fora dos padrões mínimos de probidade e de moralidade. São, portanto, pautas que precedem a alteração constitucional.

18. Mas dessa precedência não se tira que a mudança trazida pela EC 4/94 não tenha eficácia sobre disposições da LC 64 que se ponham em contrariedade a tais princípios, agora explicitados no § 9º do art. 14.

19. Pelo contrário. Tenho a seguinte percepção sobre a oportunidade da alteração constitucional, que, acredito, diz em grande medida sobre a Lei Complementar 64 e sua pouca habilidade em lidar, no plano dos fatos, com a preservação da higidez do modelo de fiscalização adotado.

20. A peça inicial é sagaz ao destacar que o modelo legal organizado pela LC 64 é absolutamente ineficaz. Está ele coordenado de maneira a resultar, em todas as frentes que se abram, num desfecho de pouca relevância para o *status* dos virtuais candidatos. A estreita previsão, em regra, de apenas três anos de impedimento à candidatura, somada à exigência de trânsito em julgado das decisões judiciais que venham a condenar o candidato em feitos criminais, eleitorais e ações civis públicas por ato de improbidade, constituem ambiente propício à manipulação do curso do processo judicial.

21. O sistema judiciário, por inúmeras razões, não tem condições de dar equacionamento tempestivo às pretensões deduzidas em juízo. Não havendo prestação jurisdicional célere, todo o organograma cede. Eleições e mais eleições são realizadas e candidatos com condenações severas se perpetuam em nichos políticos pouco permeáveis a

implicações dessa ordem. A intercorrência da inelegibilidade, se a tanto se chega, com o curso do mandato, em regra de quatro anos, torna as regras da Lei Complementar 64 absolutamente inócuas.

22. Esse quadro, apurado não diretamente das disposições da Lei Complementar, mas da sua confluência com os dados da realidade, evidenciava estado tal de defasagem do modelo que, por alteração constitucional, pretendeu-se alcançar um padrão mais elaborado, dentro do qual o sistema ganhasse mais rigor, em detrimento da opção individual de se pretender um mandato eletivo, que não cede, mas se torna mais controlada.

23. Probidade e moralidade, a serem verificadas pelo modo de vida que o candidato escolheu, são elementos que integram o modelo. Foram explicitados, e, com isso, revolvem, imediatamente, a ordem legal infraconstitucional que precedia a alteração. Em boa medida, a ineficiência do sistema foi a razão da emenda, não havendo justificativa alguma que legitime a idéia de exigência de alteração infraconstitucional para que tais valores sejam a ele incorporados.

24. Vale dizer que probidade e moralidade são tomados pela Lei Fundamental nos seus contextos jurídicos, fora de qualquer leitura casuística ou que segregue personagens da cena política com base em critérios subjetivos.

25. Dentro dessa leitura, e considerando que o agente condenado em definitivo, com trânsito em julgado por cometimento de delito de natureza criminal ou ato de improbidade, merece, desde logo, tratamento de ordem constitucional (art. 15, incisos III e V), a lhe suspender os direitos políticos, parece apropriado pensar nos valores da

probidade e da moralidade como um passo anterior. O exercício do mandato, como já teve chance de destacar o Ministro CARLOS BRITTO, compreende um plexo diferenciado de prerrogativas (imunidades material, formal e foro diferenciado em vista da função pública) que, em complemento com o propósito mesmo da representação, exige um controle público apurado da vida daquele que se candidata.

26. Não se exige condenação definitiva para fim de negar registro a candidatura por inelegibilidade. Aliás, e em repulsa à invocação de violação ao princípio da presunção de inocência tão facilmente formulada em contrário à tese da eficácia de decisão judicial, ainda que pendente recurso, sobre a capacidade eleitoral passiva, é de se ver que não há imediata relação entre condenação definitiva e inelegibilidade, tantos são os casos fora dessa hipótese tratados pela ordem jurídica.

27. Por sua vez, o direito de ser votado – ou melhor, a capacidade eleitoral passiva – não é absoluto. Direito de participação, ainda que tratado como direito fundamental, encontra restrição específica na própria Constituição. O constituinte estabeleceu que a capacidade de ser votado pode ser restringida quando valores como probidade e moralidade não sejam atendidos pelo candidato.

28. Para o caso, existem *standards* explícitos, aptos a controlar a restrição. A probidade e a moralidade são prestigiadas quando, em atenção ao menos a um pronunciamento judicial de mérito, o candidato tenha o registro de sua candidatura negado, por inelegibilidade. Objetivamente, há manifestação pública do Estado que diz sobre a vida do candidato. Existe, num caso tal, vindo de órgão independente e legitimado a tanto, a declaração fundada, ainda que sujeita a revisão, de que o réu não atende, por atos de sua vida, a padrões mínimos.

29. Ressalto que solução aqui propugnada não serve, sob nenhuma hipótese, para considerações que tomem como substância para a declaração de inelegibilidade a mera instauração de procedimento administrativo, ressalva feita à rejeição de contas pelo tribunal de contas, na forma da alínea “g” do inciso I do art. 1º da LC 64. Mesmo ações penais privadas, ainda que com condenação em primeiro grau, não comportam tal declaração, encerrando a Lei Complementar um rol adequado de imputações que guardam algum tipo imediato de relação com o exercício de mandato eletivo.

30. É certo, em conclusão, que a mudança vinda com a Emenda 4/94 inseriu explicitamente no modelo padrões de avaliação da vida pregressa do candidato. Hão de ser consideradas a probidade administrativa e a moralidade para efeito de registro das candidaturas, pelo que as exigências formuladas na Lei Complementar 64, na parte em que condicionam as inelegibilidades apenas ao trânsito em julgado das decisões judiciais – por já estarem contempladas na Constituição como hipóteses de suspensão dos direitos políticos –, constituem grave lesão a preceito fundamental. Reduzem a eficácia do § 9º do art. 14 da Constituição, tirando a força normativa que deve ela ostentar.

O parecer, sob tais fundamentos, é pela procedência dos pedidos.

Brasília, 6 de agosto de 2008.

ANTONIO FERNANDO BARROS E SILVA DE SOUZA
PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA