

UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE – UFCG
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS – CCJS
UNIDADE ACADÊMICA DE DIREITO – UAD

ALEXANDRE ALENCAR DE ANDRADE FEITOSA

A MORALIDADE COMO CONDIÇÃO DE ELEGIBILIDADE

SOUSA – PB

2016

ALEXANDRE ALENCAR DE ANDRADE FEITOSA

A MORALIDADE COMO CONDIÇÃO DE ELEGIBILIDADE

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande, como exigência parcial da obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientador: Professor Allison Haley dos Santos.

SOUSA – PB

2016

ALEXANDRE ALENCAR DE ANDRADE FEITOSA

A MORALIDADE COMO CONDIÇÃO DE ELEGIBILIDADE

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Direito do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais da Universidade Federal de Campina Grande, como exigência parcial da obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientador: Professor Allison Haley dos Santos.

Data de aprovação: _____/_____/_____

Banca Examinadora:

Orientador: Prof. Allison Haley dos Santos

Banca Examinadora

Banca Examinadora

AGRADECIMENTOS

Seria impossível realizar o sonho da graduação em Direito sozinho, pois, nos inúmeros momentos difíceis, sempre tive o apoio de pessoas que, ao longo dessa trajetória, forneceram o combustível necessário para chegar até aqui.

Primeiramente, agradeço a Deus pela saúde, paz, sabedoria e força de vontade para enfrentar as adversidades da vida e poder lutar pelos meus objetivos.

À minha mãe, Eglaciene, minha heroína, patrocinadora e incentivadora fiel, pelo apoio, amor incondicional e por sempre ter as palavras certas nos momentos certos.

Ao meu pai, Moacir Júnior, meu herói e patrocinador fiel, pelo amor e incentivo necessário para que eu buscasse a realização dos meus sonhos.

À minha namorada, Alice, por ser minha companheira de todas as horas, pelo amor, carinho, dedicação e por tanto ter contribuído no meu crescimento pessoal.

Aos meus irmãos, Alan, Ana Clara, Ana Ceci e José Levi, uns dos meus maiores incentivos para ir à luta todos os dias.

Aos familiares, pelo apoio, pelas orações e bons sentimentos a mim direcionados nos mais diversos momentos de minha vida.

Aos amigos que sempre estiveram ao meu lado e acreditaram na realização desse sonho tanto quanto eu.

Ao meu orientador, professor e amigo, Allison, pelos ensinamentos precisos e necessários para a construção dos meus conhecimentos e do presente trabalho de conclusão de curso.

Aos professores, servidores e a todos que fazem do Centro de Ciências Jurídicas e Sociais – CCJS uma realidade.

Vocês têm uma participação mais que especial na realização desse sonho!

“Não há nenhuma diferença entre ser o dono do mundo ou o último dos ‘miseráveis’ da terra; ante as exigências morais todos somos absolutamente iguais” (Papa João Paulo II, Encíclica Veritatis Splendor).

RESUMO

O presente trabalho de conclusão de curso tem como objeto de estudo a moralidade como condição de elegibilidade. Já foram levadas à Corte Superior Eleitoral e à Corte Suprema discussões acerca da autoaplicabilidade do § 9º, do art. 14, da CF/88, em que ficou pacificado a sua não auto aplicabilidade. Acontece que não se analisou a moralidade como condição de elegibilidade. O objetivo principal do trabalho está na análise dos posicionamentos do TSE, STF e doutrinários sobre a moralidade como condição de elegibilidade. Os objetivos secundários, por vez, encontram-se na busca pelo entendimento do instituto da moralidade constitucional, considerada a vida pregressa do candidato, e das formas de análise e impugnação de candidaturas através do Poder Judiciário. A metodologia utilizada apresenta-se através de métodos qualitativos e dedutivos, apresentando a obtenção de fontes por meio de método indireto, através de acervos bibliográficos, dentre eles, livros, artigos científicos, julgados, leis e a Constituição Federal, viabilizando-se uma análise acerca do tema proposto no presente trabalho, dividindo a pesquisa em três capítulos. Primeiramente abordando a relação entre o Direito e a Moral, que sempre foi e ainda é um desafio para os filósofos determinar as semelhanças e diferenças entre ambas. Com o advento da Constituição Federal de 1988, a moralidade passa a ser um princípio fundamental da Administração Pública e de observância obrigatória pelos agentes públicos. Em seguida, abordam-se as condições de elegibilidade que estão previstas no texto constitucional, quais sejam: nacionalidade brasileira, o pleno exercício dos direitos políticos, alistamento eleitoral, domicílio eleitoral na circunscrição, filiação partidária e a idade mínima (de acordo com o cargo). A Constituição, com o intuito de dificultar a ascensão e permanência no poder de políticos imorais ou amorais, traz o instituto da moralidade, notadamente como condição de elegibilidade, considerada a vida pregressa do candidato. Destaca-se a importância do tema pela necessidade da sociedade em ter eleições limpas e políticos probos na condição de candidatos.

Palavras-chave: Direito. Moralidade. Constituição. Elegibilidade.

ABSTRACT

The present paper has as object of study the morality as a condition of eligibility. The discussions about self applicability of § 9 of art. 14, of CF / 88 have been brought already to the Superior Electoral Court and to the Supreme Court where stayed pacified its not self applicability. However, the morality as a condition of eligibility was not analyzed. The main goal of this paper is on the analysis of the understandings of the TSE, STF and doctrinaires about morality as a condition of eligibility. On the other hand, the secondary goals are in search to understand the institute of constitutional morality, considered the past life of the candidate, and the forms of analysis and constetation of applications by the judiciary. The methodology utilized presents itself through qualitative and deductive methods, presenting the obtainment of sources by indirect method through bibliografic collections such as books, scientific articles, judged, laws and the Federal Constitution, enabling an analysis about the proposed theme in this paper, dividing the research into three chapters. First of all, addressing the relationship between the Law and the Moral, which always was and still is a challenge for the philosophers determine the similarities and differences between them. With the advent of the Federal Constitution of 1988 , morality becomes a fundamental principle of public administration and of mandatory compliance by public officials. Then, the eligibility conditions that are provided in the Constitution are discussed, namely: Brazilian nationality, the full exercise of political rights, electoral enlistment, electoral domicile in the constituency, party affiliation and age (according to the position). The Constitution, in order to hamper the rise and staying power of immoral or amoral politicians, brings the institute of the morality, notedly as condition of eligibility, considered the past life of the candidate. It highlights the importance of the theme by the necessity of society in having fair elections and honest politicians in the candidate condition.

Keywords: Right. Morality. Constitution. Eligibility.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIACÕES

ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental;

AIRC – Ação de Impugnação de Registro de Candidatura;

AMB – Associação dos Magistrados Brasileiros;

Art. – Artigo;

CE – Código Eleitoral;

CF/88 – Constituição Federal de 1988;

EC – Emenda Constitucional;

LC – Lei Complementar;

LIA – Lei de Improbidade Administrativa;

Min. – Ministro

MP – Ministério Público;

RAE – Requerimento de Alistamento Eleitoral;

RO – Recurso Ordinário;

STF – Supremo Tribunal Federal;

TRE/RJ – Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro;

TSE – Tribunal Superior Eleitoral.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 MORAL E SUAS CONCEPÇÕES	13
2.1 CONCEITO	13
2.2 CONDUTA MORAL	14
2.3 OS MEIOS MORAIS	15
2.4 A MORAL E O DIREITO	15
2.4.1 As semelhanças entre direito e moral.....	15
2.4.2 Diferenças entre direito e moral	16
2.5 A MORALIDADE COMO PRINCÍPIO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....	18
2.5.1 Conceito	19
2.5.2 A Moral no direito administrativo.....	21
2.5.3 Do Surgimento da Moralidade Administrativa	22
2.5.4 O Princípio da Moralidade Administrativa no Brasil	22
3 AS CONDIÇÕES DE ELEGIBILIDADE.....	24
3.1 NACIONALIDADE BRASILEIRA.....	24
3.2 PLENO EXERCÍCIO DOS DIREITOS POLÍTICOS.....	26
3.2.1 Cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado	26
3.2.2 Incapacidade Civil Absoluta	27
3.2.3 Condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos.....	28
3.2.4 Recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa.....	28
3.2.5 Improbidade administrativa.....	29
3.3 ALISTAMENTO ELEITORAL	30
3.4 DOMICÍLIO ELEITORAL NA CIRCUNSCRIÇÃO	31
3.5 FILIAÇÃO PARTIDÁRIA.....	32
3.6 IDADE MÍNIMA	33
4 A MORALIDADE COMO CONDIÇÃO DE ELEGIBILIDADE	35
4.1 DO REGULAMENTO LEGAL DA INELEGIBILIDADE	35

4.2 ANÁLISE DAS POSIÇÕES DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL E SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL SOBRE A MORALIDADE COMO CONDIÇÃO DE ELEGIBILIDADE	36
4.3 A INTERVENÇÃO DO JUDICIÁRIO NO CONTROLE DA MORALIDADE NO PROCESSO ELEITORAL	41
4.3.1 Do pedido de registro de candidatura.....	41
4.3.2 Meio de Impugnação de Registro de Candidatura	43
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	46
REFERÊNCIAS	48

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho de conclusão de curso trata da moralidade como condição de elegibilidade, tema abordado nas doutrinas do Direito Eleitoral e Direito Constitucional, além das discussões já ocorridas na Corte Superior Eleitoral e na Suprema Corte Constitucional.

A metodologia aplicada no trabalho abarca diversos métodos, quais sejam: é dedutivo o método de abordagem da pesquisa; O de procedimento é o comparativo; É qualitativa na forma de abordagem; Descritiva no que remete ao objeto geral; A pesquisa é bibliográfica e, no que se refere à obtenção das fontes é direto e indireto.

Em relação aos objetivos deste trabalho, tem-se como objetivo principal a análise dos posicionamentos do Supremo Tribunal Federal (STF), Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e doutrinário sobre a moralidade como condição de elegibilidade. Já no que se refere aos objetivos secundários, estes se encontram na busca pelo entendimento do instituto da moralidade constitucional, considerada a vida pregressa do candidato, e dos meios de aferição e impugnação de candidaturas através do Poder Judiciário.

A Moral é muito debatida no ramo da filosofia jurídica, principalmente na sua relação com o Direito, na busca de estabelecer as semelhanças e distinções entre os dois ramos. Ao longo da história, a moral foi inserida no Direito Administrativo e passa a ganhar espaço no Direito Público.

No Direito pátrio, a partir da Constituição Federal de 1988, a moralidade ganha destaque, passando ao patamar de princípio explícito e de observância obrigatória, qual seja a moralidade administrativa, no caput do art. 37, da CF/88, além da proteção a moralidade para o exercício do mandato no art. 14, § 9º, CF/88. Urge ainda pontificar a exigência constitucional de comprovação de idoneidade moral ou reputação ilibada para a ocupação de certos cargos, como os cargos de Ministro do TSE (art. 119, CF/88) e Ministro do STF (art. 101, CF/88).

O Supremo Tribunal Federal já se manifestou acerca da autoaplicabilidade do § 9º do art. 14, da Constituição Federal, quando foi provocado pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), na ADPF 144, na qual ficou decidido pela não autoaplicabilidade do artigo em comento, pois, conforme entendimento da Corte Suprema, a definição de novos casos de inelegibilidade com o intuito de proteger a moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato, depende da edição de lei complementar.

O STF ainda afirmou que a simples existência de processos criminais ou sentença criminal condenatória sem o trânsito em julgado não impede o registro de candidatura, levando em consideração o princípio da presunção de inocência.

Apesar dos efeitos vinculantes gerados pela arguição acima comentada, não houve debate acerca da moralidade como condição de elegibilidade, mas apenas como causa de inelegibilidade, o que permitiu o surgimento da teoria que intitula o presente trabalho.

Além disso, assim como a sociedade, o direito está disposto a sofrer mudanças e, desde algumas discussões sobre o tema, em especial o Recurso Ordinário 1.069/2006 e a ADPF 144, juristas vêm se manifestando, por meio de obras doutrinárias e artigos, sobre a moralidade ser aceita como condição de elegibilidade.

Assim, há críticas ao atual posicionamento do STF e TSE, relacionadas, principalmente, a aplicabilidade do art. 14, § 9º, da CF/88, a força normativa do texto constitucional, a necessidade de proteger o direito da sociedade a eleições híidas, o princípio da dignidade do eleitor e o princípio implícito da moralidade constitucional contido na norma ora analisada.

Este trabalho é de grande relevância para a comunidade acadêmica, uma vez que tem por finalidade analisar os posicionamentos do STF, TSE e doutrinário acerca da moralidade como condição de elegibilidade, a partir da inclusão desta no texto constitucional, com a Emenda Constitucional 04/94, a qual buscou proteger e purificar o processo das eleições.

Há que se falar também na importância do presente trabalho para a sociedade como um todo, que clama por moralidade e probidade no âmbito político nacional e desejam fazer valer o espírito constitucional.

O trabalho foi realizado utilizando referencial teórico, na sua maior parte, bibliográfico, fazendo uso da doutrina de renomados autores e juristas brasileiros, quais sejam, a título de exemplo: Garcia e Alves (2013), Carvalho Filho (2014), Mendes e Branco (2014), Bulos (2014), Reale (2012), Bittar (2010), Marinela (2013), Di Pietro (2014), Pinto Júnior (2014), Ramayana (2012), Gomes (2015), entre outros. Há que se falar ainda na utilização da Constituição, leis esparsas, súmulas, artigos científicos, julgados do STF e TSE. Não se pode deixar de falar nos ensinamentos citados dos juristas Hauriou e Norberto Bobbio.

A estrutura do trabalho encontra-se dividida em três capítulos. A princípio, no primeiro capítulo, “a moral e suas concepções”, faz-se a conceituação da Moral, tratando ainda de conduta moral, meios morais, estabelecendo, em seguida, um paralelo entre a moral e o direito, abordando semelhanças e diferenças. Ainda no primeiro capítulo, aborda-se a moralidade como princípio da administração pública, trazendo a conceituação, a moral no

direito administrativo, o surgimento da moralidade no Direito Administrativo e o princípio da moralidade administrativa no ordenamento jurídico pátrio.

O segundo capítulo, “as condições de elegibilidade”, trata dos requisitos de elegibilidade estabelecidos pela Constituição, fazendo um traçado sobre a nacionalidade brasileira, o pleno exercício dos direitos políticos, neste ponto em específico aborda-se o cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado, a incapacidade civil absoluta, a condenação criminal com trânsito em julgado, a escusa de consciência e a improbidade administrativa. Em seguida analisa-se o alistamento eleitoral, o domicílio eleitoral na circunscrição onde o cidadão deseja ser candidato a cargo político eletivo, a filiação partidária e a idade mínima, a qual depende do cargo que se deseja ocupar.

Em seguida, o terceiro capítulo, intitulado “a moralidade como condição de elegibilidade”, tema do presente trabalho de conclusão de curso, vai ser analisado o posicionamento da Corte Superior Eleitoral e da Corte Suprema, através do Recurso Ordinário 1.069/2006 e da ADPF 144, respectivamente, sem falar na análise dos posicionamentos de juristas. Ainda se analisa os meios de aferição da moralidade, considerada a vida pregressa do candidato, e impugnação de candidatura por meio do Poder Judiciário.

2 MORAL E SUAS CONCEPÇÕES

A relação conceitual entre direito e moral é de difícil cognição, no entanto, há uma afirmação de que seriam “conceitos que se distinguem, mas que não se separam” (NADER, 2011, p. 35).

Entende-se ser um erro grave pretender separar a Moral e o Direito como se fossem institutos absolutamente autônomos e independentes, sem qualquer ligação entre si, pois, apesar de ser possível distinguir ambos, a doutrina através de algumas correntes filosóficas admite a influência que a Moral exerce no Direito.

A palavra moral pode ter vários significados a depender da forma que é utilizada dentro de um contexto, sendo um instituto variável, de acordo com a cultura de determinada sociedade, ou até de acordo com a subjetividade de cada indivíduo.

2.1 CONCEITO

Chauí (2009, p. 310), ao buscar conceituar moral, afirma que “toda cultura e cada sociedade institui uma moral, isto é, valores concernentes ao bem e ao mal, ao permitido e ao proibido, e à conduta correta e à incorreta, válidos para todos os seus membros”.

De acordo com o pensamento acima citado, é possível afirmar que a moral seria um conjunto de valores do que é certo ou errado e orienta a conduta dos indivíduos, de acordo com a sociedade e cultura na qual estão incluídos.

É possível ainda afirmar, na mesma linha de pensamento, que numa sociedade pluralista pode não haver uma única moral, sendo possível a existência de várias morais, de acordo com as classes sociais.

Acontece que, conforme preceitua Martins Filho (*apud* Figueiredo, 2008, p. 5), o termo moral, hodiernamente, tem uma multiplicidade de usos, podendo ser usado como substantivo e como adjetivo.

A palavra moral, como substantivo pode fazer referência a um modelo ideal de boa conduta (a moral), a um código pessoal de alguém, ou seja, as convicções de cada indivíduo, a uma ciência que cuida do bem de maneira geral e ainda pode fazer referência ao caráter do homem (FIGUEIREDO, 2008, p. 5-6).

Por outro lado, o termo “moral” pode ser usado como adjetivo, no sentido oposto de imoral, algo reprovável, ou amoral, algo que não é moral nem imoral (FIGUEIREDO, 2008, p. 6).

Figueiredo (2008, p. 6) entende que a moral poderia referir-se ora aos costumes, ora às regras de conduta admitidas numa sociedade determinada, e assim, um fato aceito numa sociedade de acordo com a sua tradição ou realidade cultural, seria moral.

Assim, o que é moralmente aceito por uma sociedade, não é necessariamente aceito por outra, pois os valores, as convicções e as tradições são variáveis de cada uma. O que deve ser observado não é se alguém está agindo conforme sua moral aceita subjetivamente, mas se a conduta do indivíduo é moralmente aceita pela coletividade. Um exemplo claro disso se encontra numa comparação entre a moral admitida numa “sociedade” de assaltantes e a moral admitida numa “sociedade” de policiais. O que se pode perceber na comparação é que o moralmente aceito pela classe dos assaltantes é repreendido pelos policiais, assim como o contrário.

2.2 CONDUTA MORAL

Reale (2002, p. 385) traz a ideia de conduta moral, afirmando que neste plano o indivíduo é legislador de si mesmo, não sendo necessária a criação da regra de conduta por ele mesmo, basta apenas a adesão de forma espontânea e natural. A necessidade da adesão de forma espontânea e natural a uma regra de conduta vem da ideia de que nenhum indivíduo pode praticar um ato moral através da coação, pois a conduta moral não é compatível com a obrigação, seja de natureza física ou psíquica.

Neste sentido, a conduta moral seria “[...] uma modalidade de conduta, cuja direção se encontra no homem mesmo como instância que valora o agir e dá a pauta do comportamento [...]” (REALE, 2002, p. 386). Seguindo o pensamento, temos que a conduta moral encontra no próprio indivíduo a orientação de seus atos, a partir de concepções subjetivas, as quais orientam o comportamento de cada um de acordo com o que é aceito pela sociedade.

2.3 OS MEIOS MORAIS

Em qualquer seara científica seria comum ouvir alguém afirmar que os fins justificariam os meios utilizados, o que significa dizer que, para se atingir um objetivo, deve-se estar disposto a fazer qualquer coisa, como se todos os meios fossem válidos.

Acontece que, do ponto de vista ético, essa afirmação não seria aceitável, pois, conforme afirma Chaui (2009, p. 310) “nem todos os meios são justificáveis, mas apenas aqueles que estão de acordo com os fins da própria ação. Em outras palavras, fins éticos exigem meios éticos”.

Seguindo este raciocínio, numa sociedade que considera a moral ética como um valor importante, não se admitiria condutas evadas de má-fé ou com padrão não aceito socialmente como moral, para se atingir fins possivelmente justos.

2.4 A MORAL E O DIREITO

Uma das maiores dificuldades da Filosofia do Direito é delimitar de forma precisa as diferenças e semelhanças entre a Moral e o Direito, pois, segundo apontam alguns doutrinadores, não se pode haver sociedade sem direito, tampouco sem moral, assim como ambas não se confundem nem são totalmente diferentes, logo, é necessário marcar as suas distinções e as características comuns.

2.4.1 As semelhanças entre direito e moral

Historicamente, a moral e o direito têm uma relação intrínseca, pois a princípio, não havia diferença entre práticas religiosas, práticas morais ou práticas jurídicas (NADER, 2011, p. 31).

Nota-se que não havia entre as antigas práticas jurídicas, morais e religiosas uma diferenciação, pois a conduta reprovável por uma delas seria também reprovável pelas demais, o que as tornava, de certo modo, indistintas.

Seria preciso notar, então, uma semelhança entre normas jurídicas e preceitos morais ao perceber a vinculação e a formação de obrigações por ambas, sem falar na sua coexistência necessária na sociedade, ou seja, se há sociedade, há direito e moral (FERRAZ JUNIOR, 2007, p. 370).

Bittar (2010, p. 62) afirma que “o direito acaba desenvolvendo uma certa função social moralizadora das atitudes humanas na relação indivíduo/coletividade”.

Desta afirmação seria possível extrair o ensinamento de que determinadas normas do direito buscariam moralizar a sociedade, as vezes proibindo condutas que possam lesar o bem-estar comum, prevendo para estes casos sanções para os que as desobedecem, assim como permitindo outras.

Um exemplo de moralização pelo direito é a presença do princípio da moralidade pública de forma expressa na Constituição Federal de 1988 (CF/88), que como se verá detalhadamente mais adiante, o que é moralmente aceito passou a ser exigível juridicamente dos agentes públicos. Essa é uma expressa demonstração legal da intimidade entre o direito e a moral.

Não obstante existir pontos em comum, também se deve ressaltar as diferenças entre a moral e o direito.

2.4.2 Diferenças entre direito e moral

Apesar das semelhanças entre direito e moral, esses elementos que compõem as condutas dos indivíduos não se confundem, tornando necessário traçar as principais diferenças, o que tem sido um desafio para a filosofia do direito.

Segundo Nader (2011, p. 38) “foi Cristiano Tomásio que pretendeu limitar a área do Direito ao foro externo das pessoas, negando ao poder social legitimidade para interferir nos assuntos ligados ao foro interno, reservado à Moral”.

A teoria supra apresenta falhas, pois a Moral também leva em consideração a exteriorização, assim como o Direito, por sua vez, leva em consideração os motivos e intenções do indivíduo. Prova disso é que o direito se interessa pela vontade do agente, como no Direito Penal e, por outro lado, a Moral não se satisfaz apenas com a intenção, exigindo ainda a prática do bem (NADER, 2011, p. 39).

Kelsen teria criticado a teoria que não levava em consideração o poder social de interferir no foro subjetivo dos indivíduos, pois esta buscava a diferenciação entre direito e moral apenas com base na interioridade e exterioridade que orientavam a conduta, o que seria insuficiente pelo fato do direito regular condutas internas algumas vezes e da moral regular condutas externas em situações diversas (BITTAR, 2010, p. 72).

FITCHE (*apud* NADER, 2011, p. 39), por sua vez, chegou a diferenciar tanto o direito e a moral que os separou como se não houvesse relação alguma entre ambos, sugerindo que o direito permite situações não aprovadas pela moral.

Deste modo surgiria o direito imoral, o que pode ser juridicamente válido, apesar de não ter sentido, ou seja, pode existir uma norma jurídica que não atenda aos preceitos morais mesmo assim seria válida.

Reale (2002, p. 677) traz em sua doutrina diferenças quanto à natureza do ato, forma e conteúdo, classificando o direito como bilateral atributivo, heterônomo, coercível e tendo como objetivo o bem social. A moral, por sua vez seria caracterizada como bilateral, autônoma, incoercível, tendo como objetivo o bem individual.

A coercibilidade do direito é um de seus pontos principais, pois pode se utilizar da força do Estado para garantir o respeito às normas jurídicas, o que só vai acontecer nos casos de resistência aos mandamentos legais. A moral não possui o elemento coercivo, sendo então incoercível ou voluntária/natural, como já foi dito anteriormente.

Enquanto a moral é autônoma, ou seja, nasce da consciência de cada indivíduo, de modo espontâneo, o direito é heterônomo, assim, as regras jurídicas são impostas na sociedade e devem ser respeitadas independentemente da vontade.

A bilateralidade do direito se traduz no fato de um dever de alguém corresponder ao direito de outrem, assim, se o administrador público tem um dever, o povo tem um direito.

Reale ao mencionar que existe na moral a bilateralidade contrasta o pensamento de Bittar (2010, p. 59), pois este aduz que a moral contém os elementos unilateralidade, incoercibilidade e autonomia, não citando a bilateralidade, já que a moral impõe apenas deveres, não permitindo que nenhum indivíduo exija determinada conduta de outrem.

Ferraz Junior (2007, p. 371), por seu lado, afirma: “[...] há uma diferença importante entre a norma jurídica e o preceito moral. Enquanto aquela admite a separação entre a ação motivada e o motivo da ação, o preceito moral sempre os considera solidariamente”.

E continua: “Também quanto à instância de reprovação dos atos [...] podemos dizer que as sanções morais nunca são conteúdo de seus preceitos, ao passo que normas jurídicas

são caracterizadas por prescreverem expressamente suas sanções” (FERRAZ JUNIOR, 2007, p. 372).

O autor supra entende que a moral analisa os atos de forma conjunta, assim, a ação motivada e o motivo da ação não podem ser separados. O contrário acontece com o direito, pois uma ação pode ser punida independentemente de seus motivos.

Na mesma linha de raciocínio, observa-se que as normas jurídicas estabelecem sanções de forma expressa para os casos de descumprimento ou resistência ao comando normativo, já os preceitos morais não estabelecem reprimendas para a sua transgressão, sendo permitido tudo aquilo que não é proibido moralmente.

2.5 A MORALIDADE COMO PRINCÍPIO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Após as considerações acima, percebe-se que a moral está presente no mundo dos fatos e atos jurídicos, que busca o ideal de justiça, que está diretamente ligada a moral.

A busca pela justiça seria um motivo para o agir dos indivíduos, que são dotados de uma percepção sobre o que seria moral ou não. Enquanto a justiça, sob o ponto de vista formal, seria consectário lógico da legalidade, a moral apenas seria vista como um elemento subjetivo sem carga de coerção e consequência punitiva caso não fosse observada.

Assim, havendo uma colisão entre a norma e a moral, haverá um comprometimento com o fim objetivado por aquela, que tem carga coercitiva e consequência sancionatória ao seu descumprimento.

No direito privado seria importante o agir de boa-fé, dotado de comportamento moralmente aceito, sob de desfazimento dos negócios e de crise na relação jurídica estabelecida. Quanto ao Direito Público, a conduta deve-se pautar pela observância aos comandos morais e éticos, especialmente a honestidade, na busca do bem comum em todo e qualquer ato administrativo.

Sobre princípios, que regeriam a conduta do agente público, são tidos como normas fundamentais e gerais do sistema, não obstante a existência da celeuma jurídica sobre se os princípios gerais seriam normas, que de fato seriam assim como outras (BOBBIO, *apud* GARCIA & ALVES, 2013, p. 93).

Sendo os princípios normais gerais e fundamentais, Nader (2011, p. 200) afirma que os princípios teriam duas funções principais no Direito, sendo uma na fase de elaboração das leis e outra na aplicação das mesmas, através do preenchimento de lacunas.

Assim, primeiramente, se é dos princípios que se extraem as normas, os princípios também devem ser vistos como normas. Segundo, se são utilizados na aplicação, inclusive nos casos de lacunas da lei, não podem ser vistos de outro modo, senão como normas.

Dessa forma, a moralidade estampada no texto constitucional como princípio seria uma norma propriamente dita, com enorme carga de moral, pois, como visto acima, as normas criadas a partir das relações sociais têm em sua gênese uma certa subjetividade moralista.

Neste sentido, é importante estabelecer as premissas conceituadas sobre o princípio da moralidade no âmbito da administração pública, norma de caráter geral e fundamental que deve orientar a atuação dos agentes públicos.

2.5.1 Conceito

Há certa dificuldade de conceituar o princípio da moralidade administrativa, devendo-se extrair da própria Magna Carta elementos que possam ajudar a desvendar as premissas deste princípio.

A cabeça do art. 37 e o inciso LXXIII do art. 5º da CF/88 citam o princípio como referência para a Administração Pública e confere a qualquer cidadão a legitimidade para propor ação popular que busque anular ato lesivo a moralidade administrativa.

Alguns estudiosos do direito constitucional e administrativo sustentam que a ausência de um conceito com elementos delimitadores acabaria por tornar o princípio da moralidade inaplicável.

Ao contrário, Assevera Mendes e Branco (2014, p. 777):

O reconhecimento da amplitude ou indeterminação dos princípios referentes à Administração Pública, em especial o princípio da moralidade, não impede o intérprete de a eles conferir maior densidade jurídica a partir do exame do próprio texto constitucional, bem como do caso concreto que está a desafiar solução.

Assim, o administrador público não pode se esquivar da obediência aos princípios constitucionais que orientam a atividade pública, mais especificamente o da moralidade,

alegando que não há definição concreta do mesmo, pois a constitucionalização de um princípio o torna autoaplicável.

Por outro lado, o fato de a moralidade não ter um conteúdo definido o torna um princípio vago ou indeterminado, constituindo, muitas vezes, numa barreira que tonaria a atuação do Poder Judiciário de difícil concretização, especialmente quando se tratasse de anular um ato administrativo apenas pela afronta à moralidade administrativa (MARINELA, 2013, p. 39).

Buscando extrair elementos para delimitar o conteúdo do princípio da moralidade, Marinela (2013, p. 39) aduz:

Esse princípio se relaciona com a ideia de honestidade, exigindo a estrita observância de padrões éticos, de boa-fé, de lealdade, de regras que assegurem a boa administração e a disciplina interna na Administração Pública.

Entende-se que o princípio tem uma estrita relação com as regras que conduzem a boa administração, assim, é necessário ao administrador público, uma atuação pautada na boa-fé e lealdade, elementos que também compõem a gênese da norma jurídica justa.

Segundo Carvalho Filho (2014, p. 21-22), “o princípio da moralidade impõe que o administrador público não dispense preceitos éticos que devem estar presentes em sua conduta”.

O administrador público deve agir com honestidade para com os administrados e na própria relação dos agentes públicos com a administração, buscando afastar os interesses próprios e contemplar o interesse coletivo, observando sempre preceitos morais ligados à boa política.

Lenza (2011, p. 1162) afirma que o princípio da moralidade administrativa deve ser observado na atuação dos agentes públicos, com a finalidade de agir com boa-fé, sinceridade, probidade e ética. Já Alexandrino e Paulo (2012, p. 193-194), por sua vez, informam que o princípio da moralidade torna a atuação ética do Estado uma exigência jurídica, trazendo ainda a nulidade dos atos que não observem este princípio.

Corroborando com os doutrinadores supracitados, Pazzaglini Filho (2015, p. 22) afirma que “o agente público, na prestação de atividade administrativa, tem o dever constitucional de se pautar pela ética, ou seja, sem violar a moral vigente na sociedade”.

Percebe-se que a doutrina cita o princípio moralidade compõe uma conduta ética, ligada aos valores da honestidade, justiça e probidade. Além do que, observa-se que o

princípio da moralidade tem conteúdo jurídico e é requisito de validade da atuação administrativa. Mas, ainda assim, faz necessário abordar os elementos que compõem a moralidade administrativa.

2.5.2 A Moral no direito administrativo

A definição de moralidade seria construída a partir de uma reflexão que iria além das considerações sobre moral comum, mas necessariamente abordaria a moral jurídica, aquela extraída das regras de conduta estabelecidas no ordenamento jurídico, especialmente destinadas ao âmbito da administração pública (HAURIOU, 1903 *apud* BULOS, 2014, p. 1016).

Corroborando com o posicionamento acima, Di Pietro (2014, p. 79), afirma que ofensas a moral comum também se caracterizam como ofensa a moralidade administrativa. Dessa forma, a autora entende que os componentes da moral comum fazem parte da moralidade pública.

No âmbito da Administração Pública, não é suficiente que os agentes públicos atuem respeitando apenas a lei, é primordial também a observação e o respeito à ética administrativa e os princípios que orientam a atividade pública.

Como asseveram Garcia e Alves (2013, p. 134):

Enquanto a moral comum direciona o homem em sua conduta externa, permitindo-lhe distinguir o bem do mal, a moral administrativa o faz em sua conduta interna, a partir das ideias de boa administração e de função administrativa, conforme os princípios que regem a atividade administrativa.

A partir do pensamento trazido acima, pode-se averiguar que a moral comum está ligada a valores como o da honestidade, justiça, integridade e boa-fé, enquanto a moral administrativa está associada à boa administração, ao bem comum, aos interesses coletivos.

Seria possível, então, que um ato administrativo esteja de acordo com a lei, mas não tenha cumprido o dever de bem administrar e, nesse caso, o ato se tornaria inválido, pois não buscou o bem comum e não respeitou a moralidade administrativa. Neste sentido, afirma Bulos (2014, p. 1016) que o respeito à moralidade administrativa está na aplicação justa, honesta e razoável da lei.

Assim, além de respeitar o ordenamento jurídico, os agentes públicos devem atuar buscando sempre o interesse geral, agindo de boa-fé e jamais preterindo o interesse público ao interesse particular.

2.5.3 Do Surgimento da Moralidade Administrativa

A moralidade administrativa começa a ser tratada no século XX, na França, por Maurice Hauriou, dentro do instituto do *détournement de pouvoir*, de acordo com o qual o fim do ato administrativo discricionário deve ter como finalidade o interesse público geral (WAICK, 2009).

Garcia e Alves (2013, p. 130) corroboram com o pensamento acima exposto, afirmando que o pioneirismo no estudo da moralidade administrativa pertence a Hauriou, acrescentando que o seu desenvolvimento se deu no ápice do positivismo jurídico.

É mister trazer aqui a ideia que segue:

[...]que os poderes da administração têm um certo objetivo ou que os atos da Administração têm uma certa causa final que é o interesse público ou a boa administração, e que se o administrador, no lugar de agir dentro do interesse geral tomou sua decisão, seja sob influência de um interesse particular a satisfazer, seja mesmo sob a influência de um interesse fiscal, há um desvio de poder e o ato deve ser anulado. (HAURIUO *apud* GARCIA & ALVES, 2013, p. 131).

Assim, o ato administrativo deve ser anulado quando ocorre um desvio de poder, ou seja, quando o ato ao invés de ter o interesse público geral como finalidade, passa a ter como objetivo um interesse particular do administrador público. O administrador deve pautar seus atos de acordo com a moralidade administrativa e na lei, de forma conjunta, buscando sempre o interesse público.

2.5.4 O Princípio da Moralidade Administrativa no Brasil

No Brasil, a moralidade administrativa é tratada de forma expressa no *caput* do art. 37 da CF/88 como um dos princípios que deve ser observado na Administração Direta e Indireta em todos os poderes.

Marinela (2013, p. 39) aduz que a previsão expressa desse princípio pela Magna Carta é uma evolução do princípio da legalidade e, o fato de ter um conteúdo jurídico indeterminado, constitui uma dificuldade de invalidação de ato administrativo apenas com base na violação à moralidade administrativa.

Ainda de acordo com Marinela (2013, p. 40), a Carta Política de 1988, ao prevê expressamente o princípio da moralidade, o coloca como requisito de observância obrigatória pelo gestor públicos, pois ao contrário gerará a responsabilização cível, política e até penal, do administrador público imoral ou amoral, nos termos dispostos no § 4º do art. 37, no caso de o ato se revestir dos elementos caracterizadores da improbidade.

Neste sentido, Bulos (2014, p. 1084) afirma:

Evidente que a moralidade administrativa é passível de controle judicial, sem falar que a violação dos administradores públicos a tal princípio qualifica-se como ato de improbidade, punido, pela Carta da República, com sanções políticas, administrativas e penais.

Sobre a possibilidade de anulação dos atos administrativos, a CF/88 no art. 5º, inciso LXXIII, previu a Ação Popular, regulada pela Lei 4.717, de 29 de junho de 1965, como instrumento jurídico para esta finalidade, sendo que qualquer cidadão é parte legítima para propô-la, estando isento de custas judiciais e condenação em honorários de sucumbência, salvo se a ação for proposta por má-fé.

Dias (2011, p. 2) entende que a moralidade administrativa vem a ser um princípio fundamental da atividade estatal, prova disso é a necessidade de comprovar a reputação ilibada ou a idoneidade moral para ocupação de alguns cargos, como Ministro do Supremo Tribunal Federal (art. 101, CF/88); Ministro Tribunal Superior Eleitoral (art. 119, II, da CF/88); da exigência de comprovação de idoneidade moral para requerer naturalização brasileira (art. 12, II, a, da CF/88) e, por fim, a moralidade para o exercício de mandato como condição de elegibilidade (art. 14, §9º, da CF/88).

3 AS CONDIÇÕES DE ELEGIBILIDADE

A elegibilidade representa a capacidade eleitoral passiva, ou seja, o cidadão pode ser eleito para cargo político, desde que atendidos os requisitos estabelecidos na CF/88, chamados de condições de elegibilidade (GOMES, 2015, p. 152).

Dessa forma, as condições de elegibilidade são obrigações constitucionais, as quais devem ser obedecidas pelo cidadão que pretende ser candidato a cargo eletivo para adquirir o direito de ser votado.

Costa (*apud* PINTO JÚNIOR, 2014, p. 36) “entende serem as condições de elegibilidade verdadeiras condições de registrabilidade, ou melhor, tratam de pressupostos ao registro de candidatura, logo, trata-se de um direito temporário”.

Conforme lição do doutrinador supra, as condições de elegibilidade resumem-se a condições de registrabilidade, porque tratam apenas de requisitos ao registro da candidatura, já que a elegibilidade só existe com o deferimento do registro e se encerra no dia da eleição.

As condições de elegibilidade estão previstas no art. 14, § 3º da CF/88, onde temos: a nacionalidade brasileira; o pleno exercício dos direitos políticos; o alistamento eleitoral; o domicílio eleitoral na circunscrição; a filiação partidária; a idade mínima para ocupar determinados cargos, de extrema relevância na estrutura político-administrativa do Estado.

3.1 NACIONALIDADE BRASILEIRA

A nacionalidade brasileira inaugura o rol de condições de elegibilidade. É importante ter conhecimento acerca de nacionalidade, que segundo Lenza (2011, p. 993), é “o vínculo jurídico-político que liga um indivíduo a determinado Estado, fazendo com que esse indivíduo passe a integrar o povo daquele Estado e, por consequência, desfrute de direitos e submeta-se a obrigações”.

Assim, nacionalidade é o que vincula uma pessoa a um Estado, gerando uma série de direitos e deveres entre ambos.

A nacionalidade pode ser classificada como primária, que é caso dos brasileiros natos, ou secundária, quando ocorre a naturalização do indivíduo de forma voluntária.

São brasileiros natos, conforme a Lei Maior: qualquer indivíduo que nascer em território brasileiro, ainda que de pais estrangeiros, desde que estes não estejam a serviço de seu país de origem (art. 12, I, a, da CF/88); Os nascidos fora do Brasil, desde que sejam filhos de pai ou mãe brasileiros e pelo menos um deles estejam a serviço do Brasil (art. 12, I, b, da CF/88); Os nascidos no estrangeiro, filhos de pai brasileiro ou mãe brasileira, que não estejam a serviço da República Federativa do Brasil, desde que registrados em repartição competente (art. 12, I, c, da CF/88); Por fim, os nascidos no estrangeiro, filhos de pai brasileiro ou mãe brasileira, que não estejam a serviço da República Federativa do Brasil, e venham a residir no país e optem, a qualquer tempo, pela nacionalidade brasileira após a maioridade (art. 12, I, c, da CF/88).

Por outro lado, a naturalização é a forma de aquisição secundária de nacionalidade e a CF/88 prevê que o processo de naturalização dependerá da manifestação de vontade do interessado e da aquiescência estatal. A naturalização ordinária exige dos originários de países de língua portuguesa residência por um ano ininterrupto e idoneidade moral (art. 12, II, a). Já a naturalização extraordinária é dada aos estrangeiros, de qualquer nacionalidade, residentes no Brasil há mais de 15 anos ininterruptos e sem condenação penal que requisitarem a nacionalidade brasileira (art. 12, II, b).

Conforme a Lei 6.815/80, mais especificamente o seu art. 111, cabe exclusivamente ao Poder Executivo, por meio de portaria expedida pelo Ministro da Justiça, a concessão da naturalização.

Sobre a possibilidade de elegibilidade do estrangeiro naturalizado, temos que “os brasileiros natos e naturalizados podem concorrer a quaisquer pleitos, exceto o brasileiro naturalizado, para a Presidência ou Vice-Presidência da República” (CERQUEIRA e CERQUEIRA, 2014, p. 104).

Essa possibilidade de concorrer aos cargos de Presente e Vice no país somente aos brasileiros natos é necessária para garantia da soberania do Estado e por questões de segurança.

A exceção à regra da nacionalidade brasileira como condição de elegibilidade encontra-se no art. 12, § 1º, da CF/88, o qual aduz que aos portugueses com residência no país, se houver reciprocidade em favor dos brasileiros, serão atribuídos os direitos inerentes aos brasileiros naturalizados. Compreende-se o artigo em comento como o instituto da quase nacionalidade (BULOS, 2014, p. 850).

A prova da nacionalidade brasileira não é requerida no registro da candidatura, pois tal comprovação é feita no alistamento eleitoral, no qual é necessário documento que comprove a nacionalidade brasileira do cidadão (GOMES, 2015, p. 153).

3.2 PLENO EXERCÍCIO DOS DIREITOS POLÍTICOS

Inicialmente é imprescindível perquirir sobre a definição de direitos políticos. Neste sentido Gomes (GOMES, 2015, p. 153) assevera que:

Os direitos políticos ou cívicos denotam a capacidade de votar e ser votado, significando a prerrogativa de participar direta ou indiretamente do governo, da organização e do funcionamento do Estado. São adquiridos com o alistamento eleitoral.

A conceituação de direitos políticos deve ser entendida como o direito de sufrágio e à elegibilidade, ou seja, refere-se ao direito de votar e ser votado, já aquisição acontece com o alistamento eleitoral, o que será analisado mais adiante.

O pleno exercício dos direitos políticos “trata-se da ausência das hipóteses de perda ou suspensão de direitos políticos” (CERQUEIRA e CERQUEIRA, 2014, p. 104).

Segundo os doutrinadores acima citados, todo nacional estará no gozo de seus direitos políticos e tais direitos somente lhes serão retirados no caso de perda ou suspensão, respeitado o devido processo legal.

Os direitos políticos não são cassados, mas podem ocorrer hipóteses de perda ou suspensão, conforme o disposto no art. 15 da CF/88. O caso de perda é o cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado; Enquanto que a suspensão se dá no caso de a incapacidade civil absoluta, condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos; a recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa, nos termos do art. 5º, VIII, CF/88; E nos casos de condenação por improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º, CF/88.

3.2.1 Cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado

O cancelamento da naturalização pode atingir o brasileiro nato e o brasileiro naturalizado, podendo se dar de duas formas.

A primeira hipótese de privação dos direitos políticos é o cancelamento da naturalização por sentença transitada em julgado, em virtude de atividade nociva ao interesse nacional, como está expressamente previsto na Magna Carta (art. 12, § 4º, I, da CF/88).

O cancelamento da naturalização do brasileiro naturalizado pela via judicial, através de sentença com trânsito em julgado, provoca a perda da nacionalidade brasileira que é uma das condições de elegibilidade, como já foi analisado, e resulta na inelegibilidade (PINTO JÚNIOR, 2014, p. 62).

Urge pontificar que o cancelamento da naturalização vale apenas para o brasileiro naturalizado, pois o brasileiro nato só perde a nacionalidade no caso de aquisição de outra nacionalidade (LENZA, 2011, p. 1009).

A segunda hipótese de perda da nacionalidade cabe para o brasileiro nato e naturalizado que, espontaneamente, adquirir outra nacionalidade (LENZA, 2011, p. 1010).

Bulos (2014, p. 859), concordando com o posicionamento de Lenza, afirma que a perda-mudança é aplicável aos brasileiros natos e naturalizados.

As exceções à segunda hipótese acontecem nos casos de reconhecimento de nacionalidade originária pela lei estrangeira e quando há imposição de naturalização, pela norma estrangeira, como condição para permanência em seu território ou para o exercício de direitos civis (art. 12, § 4º, II, “a” e “b”, da CF/88).

3.2.2 Incapacidade Civil Absoluta

A incapacidade civil absoluta é um caso de suspensão dos direitos políticos e acontece de forma impositiva, através de processo judicial, gerando também a incapacidade eleitoral, a qual só poderá ser readquirida através de declaração judicial (PINTO JÚNIOR, 2014, p. 64).

A capacidade civil denota o pleno exercício dos direitos e obrigações inerentes ao indivíduo, ao passo que a incapacidade demonstra justamente o contrário, assim, o declarado incapaz, por sentença judicial, não estará hábil para exercer seus direitos políticos.

É importante mencionar o fato de só haver suspensão dos direitos políticos por incapacidade civil absoluta nos casos de interdição, pois se deve partir do pressuposto de que um direito só pode ser suspenso caso já exista (LENZA, 2011, p. 1031).

Assim, enquanto durarem os efeitos da interdição, perdurará a incapacidade civil absoluta e, conseqüentemente, a suspensão dos direitos políticos, só podendo ser readquiridas através de manifestação do judiciário.

3.2.3 Condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos

A condenação criminal com trânsito em julgado é uma causa de suspensão dos direitos políticos, enquanto durarem seus efeitos. Assim, com o advento do termo final da condenação, o indivíduo retoma o gozo dos direitos políticos.

Nesse sentido, a Súmula nº 9 do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) está assim redigida: “a suspensão de direitos políticos decorrente de condenação criminal transitada em julgado cessa com o cumprimento ou a extinção da pena, independentemente de reabilitação ou de prova de reparação dos danos”.

Conforme o verbete sumular acima transcrito, a suspensão dos direitos políticos ora em análise se encerra, de forma independente, com o cumprimento ou extinção da pena.

É importante ainda salientar o fato da suspensão só acontecer através de sentença condenatória em processo criminal com trânsito em julgado, em que não haja mais possibilidade de recurso, não atraindo a suspensão uma sentença impugnável pelas vias recursais.

3.2.4 Recusa de cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa

O art. 5º, VIII, da Constituição aborda a questão da escusa de consciência, prescrevendo que ninguém poderá ser privado de seus direitos por motivo de crença religiosa ou de convicção filosófica ou política, salvo os casos em que venha a invocar para não se desincumbir de obrigação legal a todos imposta e recusar-se a cumprir prestação alternativa, fixada em lei.

Como se percebe, a norma constitucional prevê que nenhum indivíduo será privado de direitos por questões filosóficas, religiosas ou políticas, mas, caso venha a se recusar a cumprir obrigação a todos imposta ou prestação alternativa, terá como sanção a suspensão dos direitos políticos (GOMES, 2015, p. 19).

Segundo Ramayana (2012, p. 100), a doutrina é majoritária quanto a posição da escusa de consciência ser causa de perda dos direitos políticos.

Corroborando com a doutrina majoritária, Alexandre de Moraes (*apud* RAMAYANA, 2012, p. 100) ensina que a hipótese em análise se trata de perda, porque não é uma sanção com prazo determinado, e para a requalificação dos direitos políticos o indivíduo terá que prestar o serviço alternativo.

Em posição contrária, Ramayana (2012, p. 100-101) afirma ser um caso de suspensão dos direitos políticos por haver uma chance de reversibilidade, sendo necessário apenas o cumprimento da prestação alternativa ou do serviço militar obrigatório.

De qualquer forma, independente ser perda ou suspensão dos direitos políticos, a escusa de consciência (recusa de cumprimento de obrigação a todos imposta ou prestação alternativa) gera uma restrição dos direitos políticos e estes só serão reestabelecidos caso a pessoa cumpra a prestação alternativa ou a própria obrigação.

3.2.5 Improbidade administrativa

Conforme o art. 37, § 4º da CF/88, os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, dentre outras sanções previstas na legislação especial.

A improbidade administrativa “[...] não é sinônimo de mera ilegalidade administrativa, mas de ilegalidade qualificada pela imoralidade, desonestidade, má-fé. Em suma, pela falta de probidade do agente público no desempenho de função pública” (PAZZAGLINI FILHO, 2015, p. 3).

Portanto, a improbidade é caracterizada pela soma da conduta ilícita do agente público com a desonestidade, má-fé, falta de probidade e imoralidade nos atos praticados.

A norma que trata dos atos de improbidade administrativa é a Lei 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa – LIA). A LIA prescreve três hipóteses de atos de improbidade, quais sejam: atos que importam enriquecimento ilícito (art. 9º), atos lesivos ao erário (art. 10) e os atos que violam os princípios da Administração Pública (art. 11). A LIA ainda dispõe

acerca das sanções políticas, civis e administrativas aplicáveis ao agente público, conforme cada hipótese mencionada (art. 12).

Dentre as sanções aplicáveis aos agentes ímprobos está a suspensão dos direitos políticos, uma sanção temporária que priva o cidadão do direito de sufrágio e da elegibilidade. Esta sanção só é efetivada quando o processo transita em julgado, tendo tramitado no juízo cível estadual ou federal (PAZZAGLINI FILHO, 2015, p. 156).

Afirmando ter a ação de improbidade uma natureza jurídica de ação cível, Gomes (2015, p. 20) aduz que: “o conhecimento e o julgamento de ações de improbidade administrativa encontram-se afetos à Justiça Comum Federal ou Estadual, não à Eleitoral”. E acrescenta que: “transitando em julgado sentença judicial que condene alguém pela prática de ato dessa natureza, cópia dela deve ser encaminhada ao juiz eleitoral para os registros devidos”.

Assim, a competência para o julgamento da Ação de Improbidade Administrativa é da Justiça Comum (processo de caráter cível) e, caso a sentença final condene o réu com a sanção de suspensão dos direitos políticos, a cópia dela deve ser remetida para a justiça eleitoral para os fins necessários.

Segundo Ramayana (2012, p. 109), a demora do processo civil de improbidade não impede a aplicação das ações eleitorais impugnativas, com base no art. 1º, inciso I, alíneas “g” e “h”, da LC 64/1990, que impõem a inelegibilidade.

Faz-se mister mencionar ainda que a LC 135/2010 – conhecida como Lei da Ficha Limpa –, que acrescentou a alínea “l” ao art. 1º da LC 64/1990, dispôs que os condenados por ato doloso de improbidade administrativa, que tenha ocasionado lesão ao erário e enriquecimento ilícito, ficam inelegíveis por oito anos, a contar do cumprimento da pena de suspensão dos direitos políticos.

De acordo com a visão de Pazzaglini Filho (2015, p. 156), a suspensão dos direitos políticos é a mais severa das sanções previstas na LIA, pois gera consequências na vida política do agente público, atingindo tanto o direito de votar quanto o direito de ser votado. Melhor dizendo, a suspensão gera a privação da capacidade eleitoral ativa e passiva.

3.3 ALISTAMENTO ELEITORAL

O alistamento eleitoral é requisito de elegibilidade e está previsto no inciso III do § 3º do art. 14 da Lei Maior, sendo “condição *sine qua non* para a aquisição da cidadania, pois é por ele que o corpo de eleitores é organizado” (GOMES, 2015, p. 153).

O alistamento é essencial para o exercício dos direitos políticos, pois não fazendo o alistamento, o indivíduo nem adquire capacidade eleitoral, não podendo votar, tampouco ser votado.

O Código Eleitoral (CE), Lei 4.737, de 15 de julho de 1965, traz a obrigatoriedade do alistamento eleitoral no seu art. 6º, independentemente do sexo e ressalvados os casos dos inválidos, maiores de setenta anos e os que se encontrem fora do país.

O mesmo artigo citado acima, prevê que o voto não é obrigatório para os enfermos, os que estiverem fora do seu domicílio eleitoral – salvo, quanto a possibilidade de votar para Presidente da República, conforme regras da Corte Eleitoral –, e os funcionários civis e militares que estejam em serviço e impedidos de votar.

O próprio CE, no seu art. 8º, ainda cuida em estabelecer uma sanção pecuniária para os que não se alistarem no prazo previsto em normas eleitorais, expedidas pela Justiça Eleitoral, e na idade determinada, qual seja, dezenove anos, salvo no caso de o não alistado ter requerido sua inscrição eleitoral até o centésimo primeiro dia anterior à eleição subsequente.

A exceção acima mencionada é interpretada como o disposto no art. 91 da Lei 9.504/97 – Lei das Eleições.

O alistamento eleitoral é um procedimento administrativo, através do qual o cidadão passa a fazer parte do sistema eleitoral e para isso, a pessoa deve pedir de forma voluntária sua inscrição (PINTO JÚNIOR, 2014, p. 41).

3.4 DOMICÍLIO ELEITORAL NA CIRCUNSCRIÇÃO

O “domicílio eleitoral na circunscrição” é uma das condições de elegibilidade abordada pela Magna Carta, prevista no seu art. 14, § 3º, IV, como já foi visto.

Segundo Pinto Júnior (2014, p. 44-45), essa condição de elegibilidade pode ser vista por dois pontos. O primeiro em relação a moradia do cidadão, ao seu vínculo patrimonial. O outro ponto refere-se ao próprio limite geográfico do candidato, o que vai variar com o cargo em disputa.

O limite geográfico faz menção ao fato de só poder ser candidato dentro da sua circunscrição, ou seja, para ser candidato a prefeito, deve ter domicílio no município; para ser candidato a governador, deve ser domiciliado no Estado, independente do município; para ser candidato a presidente, deve ter domicílio em qualquer lugar do país.

É mister trazer aqui o ensinamento de João Evódio Silva Cesário (*apud* CERQUEIRA e CERQUEIRA, 2014, p. 105), o qual afirma a desnecessidade de prova de domicílio, pois não é mais legalmente exigível, bastando apenas uma declaração firmada pelo próprio cidadão, sob as penas da lei.

Como no formulário da RAE (Requerimento de Alistamento eleitoral) contém a declaração de domicílio, a prova do domicílio eleitoral é feita através do próprio título de eleitor.

3.5 FILIAÇÃO PARTIDÁRIA

A penúltima condição de elegibilidade, seguindo a ordem constitucional, é a “filiação partidária”, contida no art. 14, § 3º, V da Carta Maior, exigindo do cidadão que deseja concorrer cargo político por meio de eleição a filiação a partido político.

É mister aqui trazer a conceituação de partido e o motivo da filiação ser uma condição de elegibilidade, como se vê: “O partido político se constitui em pessoa jurídica de direito privado [...] e tem a finalidade de propiciar e desenvolver o sistema representativo nos regimes democráticos e a defesa dos direitos fundamentais constitucionais. A exigência da filiação partidária é a nítida expressão da impossibilidade de candidaturas avulsas no sistema eleitoral brasileiro [...]” (PINTO JÚNIOR, 2014, p. 45).

Assim, partido político é a pessoa jurídica de direito privado com a finalidade de representar as pessoas num regime democrático, por meio da conquista de cargos eletivos e, para que seja possível exercer a capacidade eleitoral passiva, é obrigatória a filiação a um partido político, pois não há que se falar em candidatura avulsa no Brasil.

A filiação é entendida como o vínculo jurídico que se forma entre o cidadão e determinado partido político (GOMES, 2015, p. 154).

De acordo com o eleitorista Pinto Júnior (2014, p. 45), a Lei das Eleições veda a dupla filiação, permitindo que cada cidadão filie-se a um único partido, o qual, através de sua convenção partidária, irá indicar o candidato.

Desse modo, é possível entender a filiação partidária como condição de elegibilidade, assim como as outras apresentadas até então.

3.6 IDADE MÍNIMA

O art. 14, § 3º, VI da Constituição determina a idade mínima que o cidadão deve ter para poder exercer o direito de ser votado, de acordo com o cargo ao qual pretende concorrer.

É importante entender o motivo de se estabelecer a idade mínima de acordo com o cargo, já que a idade mínima exigida pode variar, e, para isso, cabe aqui o ensinamento: “É evidente a preocupação em se exigir maior grau de consciência, experiência e maturidade dos candidatos de acordo com a importância e a complexidade das funções inerentes ao cargo” (GOMES, 2015, p. 156).

Assim, o legislador se preocupou com a maturidade necessária para se exercer cada cargo eletivo, assim, o nacional deve estar com: 18 anos para Vereador; 21 anos para Deputado Federal, Deputado Estadual ou Distrital, Prefeito, Vice-Prefeito e Juiz de Paz; 30 anos para Governador e Vice-Governador do Estado e do Distrito Federal; 35 anos para Presidente da República, Vice-Presidente da República e Senador (art. 14, § 3º, VI, “a”, “b”, “c” e “d”).

Há certa divergência doutrinária em relação a oportunidade em que o limite de idade deve ser atingido, se seria no ato da posse, durante a campanha eleitoral ou na data eleição.

Pedro Henrique Távora Niess (*apud* PINTO JÚNIOR, 2014, p. 55) defende que a idade mínima deve ser atingida até a data da eleição, pois seria uma condição de elegibilidade.

Por outro lado, Adriano Soares da Costa (*apud* PINTO JÚNIOR, 2014, p. 55) afirma que a idade mínima deve ser apresentada na data do registro da candidatura, pois, de acordo com o pensamento do jurista, o exercício da elegibilidade já se daria na campanha eleitoral.

Contudo, a jurisprudência vem atendendo a regra de que a idade mínima deve ser atendida no ato da posse, como se vê no julgado: “[...] Vereador. Idade mínima. Lei no 9.504/97, art. 11, § 2o. 1. A idade mínima de 18 anos para concorrer ao cargo de vereador tem como referência a data da posse (Lei no 9.504/97, art. 11, § 2º)” (Res. nº 20.527, de 9.12.99, rel. Min. Edson Vidigal).

A aplicabilidade da norma ora analisada faz-se presente, então, no ato da posse, momento em que o nacional deve se apresentar com a idade mínima exigida para o cargo eletivo.

4 A MORALIDADE COMO CONDIÇÃO DE ELEGIBILIDADE

A imoralidade e a amoralidade têm sido cada vez mais combatidas ao longo da história, principalmente no que se remete aos representantes políticos, pois, num cenário de tanta corrupção, fez-se necessária a exigência da moralidade no trato da coisa pública.

Neste sentido, a CF/88 elenca o princípio da moralidade administrativa como de observância obrigatória pela Administração Pública, como já foi abordado no presente trabalho. No que tange a política, a Lei Maior traz a moralidade com intuito de dificultar a ascensão e continuidade no poder daqueles políticos imorais ou amorais, já que é inevitável a relação entre moral e política.

4.1 DO REGULAMENTO LEGAL DA INELEGIBILIDADE

A Carta Política de 1988 dispôs no § 9º, do art. 14, que Lei Complementar deveria prever outros casos de inelegibilidade e os termos de cessação, com o objetivo de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato eletivo, considerando a vida pregressa do candidato, protegendo 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.

Percebe-se que a moralidade tornou-se elemento indissociável do Direito e até mesmo da política, como já visto alhures. Porém, ainda remanescia discussão doutrinária e jurisprudenciária sobre a possibilidade de se exigir esse elemento como condição de elegibilidade, ou seja, se o dispositivo constitucional seria ou não autoaplicável.

Dissipando a celeuma, pelo menos no âmbito dos Tribunais Eleitorais, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) editou o verbete sumular nº 13, assim redigido: “Não é autoaplicável o § 9º, art. 14, da Constituição, com a redação da Emenda Constitucional de Revisão nº 4/94”.

Ramayana (2012, p. 56), discordando do posicionamento sumulado do TSE, entende caber aos órgãos da justiça eleitoral competente para deferir os pedidos de registro de candidatura a investigação acerca da moralidade, considerada a vida pregressa do cidadão e, caso constatadas anotações criminais graves, como crimes hediondos, deverão indeferir os

pedidos, pois a norma contida no § 9º do art. 14, da CF/88 é de eficácia contida e não limitada como sugere a súmula do TSE.

Nesse sentido, Dias Júnior (2014, p. 156) também concorda que a norma contida no § 9º do art. 14, da CF/88 possui eficácia jurídica, pois, quando se reconhece a juridicidade do texto constitucional, não se pode mais falar em norma constitucional que não possa produzir efeitos jurídicos.

Bulos (2014, p. 893), ao falar sobre o artigo em comento, afirma: “o preceptivo em tela possui todos os elementos que o credenciam a produzir efeitos plenos e aplicabilidade imediata”.

Contudo, tem-se notado a presença de candidatos com seus currículos repletos de atos que atentam contra a moralidade, se apresentando nos pleitos em âmbito nacional, estadual ou municipal, o que é extremamente prejudicial para a sociedade.

A Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, trata dos casos de inelegibilidades e prazos de cessação, regulamentando o § 9º, do art. 14, da CF/88. A LC 64/90, disciplina a imoralidade como causa de inelegibilidade em seu art. 1º, I, “e”, “g” e “l”, tratando da condenação criminal transitada em julgado, contas rejeitadas relativas a cargo ou função pública por irregularidade insanável que configure improbidade administrativa e condenação à suspensão dos direitos políticos por ato doloso de improbidade administrativa que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito, respectivamente.

Urge pontificar ainda, que a LC 135/2010 também contempla a moralidade, determinando casos de inelegibilidade, através da análise da vida pregressa de candidatos, acrescentando e alterando dispositivos da LC 64/1990.

4.2 ANÁLISE DAS POSIÇÕES DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL E SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL SOBRE A MORALIDADE COMO CONDIÇÃO DE ELEGIBILIDADE

O elemento moralidade é muito antigo e vem ganhando mais destaque no Direito Eleitoral pátrio, especialmente após a promulgação da CF/88, alterada pela EC de Revisão nº 04/94, a qual acrescentou a proteção à probidade administrativa e a moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato.

Seguindo o preceito constitucional, o Tribunal Regional Eleitoral do Rio de Janeiro - TRE/RJ, nas eleições de 2006, indeferiu a candidatura de alguns pré-candidatos, fundamentando na aplicação do art. 14, § 9º, da CF/88, levando em consideração a ausência da probidade administrativa e de moralidade do candidato.

Dentre os casos ocorridos, destaca-se o indeferimento da candidatura Eurico Ângelo de Oliveira Miranda, para ocupar uma cadeira na Câmara Federal, sendo que o interessado recorreu ao TSE, no intuito de ver a decisão reformada e, conseqüentemente, sua candidatura deferida. O Recurso Ordinário Eleitoral nº 1.069/06 ficou conhecido como caso Eurico Miranda.

O Ministro Carlos Augusto Ayres de Freitas Britto trouxe uma visão diferenciada acerca da moralidade do pretense candidato em seu voto de vistas, segundo o qual não poderia ser entendida como causa de inelegibilidade, mas como condição de elegibilidade.

É importante transcrever aqui um trecho do voto do Ministro Ayres Britto (RO 1.069, 2006, TSE), que afirmou:

Além de haver súmula deste Tribunal assentando a não autoaplicabilidade deste artigo, ele começa dizendo que lei complementar estabelecerá. E não tenho a menor dúvida de que um artigo que diz que a lei estabelecerá não é autoaplicável, pois não é nos termos da lei que se faz uma ressalva [...] E sustenta essa tese com base na autoaplicabilidade do art. 14, § 9º, da Constituição, que, evidentemente, não é autoaplicável.

Como se vê, o ministro entendeu que o art. 14, § 9º, da Magna Carta não seria autoaplicável, pois, além de já ter sido a questão sumulada pela Corte Eleitoral, a própria norma fala em lei complementar para estabelecer os casos de inelegibilidades, logo, ele concluiu pela não autoaplicabilidade da norma.

Em outro trecho do voto (RO 1.069, 2006, TSE), o ministro ainda menciona a ausência de responsabilidade das agremiações partidárias:

Permita-me, Ministro Gerardo Grossi, ressaltar um aspecto consignado por Sua Excelência neste Colegiado: “Os partidos políticos são lenientes, não fazem a triagem devida quanto aos candidatos, quanto à aprovação de nomes em convenções”.

Como se vê, seria necessário que o partido, em convenção, concedesse o direito de ser candidato somente àquele que detenha o tributo da moralidade, logo, seria interessante, no mesmo momento, selecionar um pré-candidato com vida pregressa idônea.

Pinto Júnior (2014, p. 81), ao comentar os votos do Ministro Ayres Britto, afirmou que o constitucionalista estreou uma nova teoria hermenêutica. Além de admitir que o art. 14, § 9º, da CF/88 não é autoaplicável, fez uma diferenciação entre os direitos e garantias fundamentais, separando em três grupos, quais sejam: direitos e deveres individuais e coletivos, direitos sociais e direitos políticos.

Ao falar dos direitos e deveres individuais e coletivos em seu voto, ponderou o Ministro Ayres Britto (RO 1.069, 2006, TSE):

Veja-se que o segmento dos “[...] direitos e deveres individuais e coletivos” (capítulo I do título II da Constituição Federal) está centralmente direcionado para a concretização do princípio fundamental da “dignidade da pessoa humana” (inciso III do art. 1º). A reverenciar por modo exponencial, então, o indivíduo e seus particularizados grupamentos. A proteger mais enfaticamente os bens de “personalidade individual” e de “personalidade corporativa”, em frontal oponibilidade à pessoa jurídica do Estado [...].

Em relação ao princípio da dignidade da pessoa humana ou dignidade do eleitor, Ramayana (2012, p. 57) afirma haver entrelaçamento entre este princípio e o princípio da cidadania, pois o cidadão merece respeito nos atos dos seus representantes políticos.

Em outro trecho do voto (RO 1.069, 2006, TSE), extrai-se a seguinte ideia:

Está aqui a razão pela qual a Magna Carta brasileira [...] Deixando clarissimamente posto, pelo § 9º do seu art. 14, que todo seu empenho é garantir a pureza do regime representativo, traduzida na ideia de “normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso de exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta”. Isso de parilha com a proteção da “probidade administrativa e a moralidade para o exercício do cargo, considerada a vida pregressa do candidato”[...].

Neste particular, é evidenciada a intenção da Carta Política de 1988 em ter como objetivo a garantia a lisura no processo de escolha no sistema representativo, evitando a influência do poder econômico ou abuso de agente público nas eleições e a proteção da probidade administrativa e moralidade para o exercício de cargo político.

Ainda, ficou consignado no voto que a CF/88 não precisou mencionar a moralidade como elemento imprescindível para a elegibilidade, pois tal preceito está capilarizado em vários dispositivos do texto constitucional, o que de certo modo teria inspirado o legislador ordinário a impingir nas condições de registro de candidatura a cargo eletivo a juntada de “certidões criminais fornecidas pelos órgãos de distribuição da Justiça Eleitoral” (inciso VI do art. 11 da Lei nº 9.504/97).

Neste ínterim, caberia aos órgãos da Justiça Eleitoral, dizer, no caso concreto, se em face da natureza e da quantidade de eventuais processos criminais contra o pretense candidato, o que poderia revelar uma "vida pregressa" incompatível com a dignidade do cargo em disputa.

Segundo o disposto no voto vistas, a atuação da Justiça Eleitoral seria realizada através da sua função integrativo-secundária, positivada no art. 23 da LC nº 64/90, que prescreve:

O Tribunal formará sua convicção pela livre apreciação dos fatos públicos e notórios, dos indícios e presunções e prova produzida, atentando para circunstâncias ou fatos, ainda que não indicados ou alegados pelas partes, mas que preservem o interesse público e a lisura eleitoral.

O julgado citado despontou como marco jurisprudencial que consagrou a Teoria da Moralidade como condição implícita de elegibilidade, onde se afirma que a CF/88 não precisou citar a idoneidade moral como condição de elegibilidade, já que esta é subentendida através de todos os dispositivos constitucionais que tratam dos direitos políticos.

Apenas para registro, transcreve-se a ementa do acórdão do TSE acerca do Recurso Ordinário 1.069 de 2006:

Eleições 2006. Registro de candidato. Deputado federal. Inelegibilidade. Idoneidade moral. Art. 14, § 9º, da Constituição Federal.
1. O art. 14, § 9º, da Constituição não é autoaplicável (Súmula nº 13 do Tribunal Superior Eleitoral).
2. Na ausência de lei complementar estabelecendo os casos em que a vida pregressa do candidato implicará inelegibilidade, não pode o julgador, sem se substituir ao legislador, defini-los. Recurso provido para deferir o registro.

A questão foi bastante debatida e controversa no Pleno do TSE, tanto que por quatro votos favoráveis a tese da não aplicabilidade do princípio da moralidade considerada a vida pregressa, contra três votos contrários, o recorrente obteve o deferimento do seu registro de candidatura, mesmo que tendo o interessado 9 (nove) processos, sendo 8 (oito) ações penais e uma ação civil pública por improbidade administrativa.

Em momento posterior, o tema sobre se a moralidade é condição de elegibilidade ou causa inelegibilidade chegou ao STF, por meio da Arguição de Descumprimento de

Preceito Fundamental (ADPF) nº 144, proposta pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), cuja relatoria ficou sob a atuação do Min. Celso de Mello.

Conforme Ramayana (2012, p. 60), ficou entendido na Corte Constitucional que, pelo princípio da não culpabilidade, a pretensão da AMB não seria recebida, afirmando-se novamente o verbete sumular nº 13 do TSE.

No mesmo sentido, Dias (2011, p. 19) informa que foi reafirmado no julgamento da ADPF nº 144 o entendimento sobre a não autoaplicabilidade do art. 14, § 9º, da CF/88, na qual ficou definido que a ausência da Lei Complementar para definir novos casos de inelegibilidades não poder ser suprida por interpretação judicial, além da mera existência de inquéritos policiais em curso ou existência de ações penais sem trânsito em julgado não poder configurar hipótese de inelegibilidade, tampouco impossibilitar o registro de candidatura, em privilégio ao princípio da presunção de inocência.

A título de contribuir com a exposição sobre o tema aqui tratado, transcreve-se abaixo ementa de um julgado do TSE no ano de 2008 que manteve o entendimento acima exposto:

ELEIÇÕES 2008. REGISTRO DE CANDIDATO. PREFEITO. VIDA PREGRESSA. CONDENAÇÃO. TRÂNSITO EM JULGADO. AUSÊNCIA. ART. 14, § 9º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. NÃO AUTO-APLICABILIDADE. RECURSO PROVIDO. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.

1. Sem o trânsito em julgado de ação penal, de improbidade administrativa ou de ação civil pública, nenhum pré-candidato pode ter seu registro de candidatura recusado pela Justiça Eleitoral (Cta nº 1.621/PB).
2. Decidiu o Supremo Tribunal Federal que a pretensão de impedir a candidatura daqueles que ainda respondem a processo - sem trânsito em julgado - viola os princípios constitucionais da presunção de inocência e do devido processo legal (ADPF nº 144/DF).
3. Não é autoaplicável o disposto no art. 14, § 9º, da CF.
4. Agravo regimental desprovido
(Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral nº 29028, 2008, TSE).

Em sentido diametralmente oposto, Dias (2011, p. 21), arremata o seguinte:

Porém, o entendimento atual subverteu a ordem lógica da interpretação constitucional, sobrepondo direito individual em detrimento do direito geral da nação, achincalhando a proporcionalidade e a razoabilidade, como técnicas *sinequa non* para atingir a equidade.

Extrai-se do trecho acima que as decisões que negaram a autoaplicação do § 9º do art. 14 da CF/88 promoveram uma inversão da ordem constitucional, pois teria prevalecido o

direito à presunção de inocência e ao devido processo legal, já o direito do eleitor ter em seus representantes políticos pessoas com vida pregressa ilibada foi esquecido.

O entendimento que prevaleceu faz nascer uma questão intrigante: teria o Poder Judiciário a incumbência de intervir no processo eleitoral de forma a perquirir acerca da existência ou não do elemento da moralidade? Sobre essa questão, serão tecidas considerações na subseção seguinte.

4.3 A INTERVENÇÃO DO JUDICIÁRIO NO CONTROLE DA MORALIDADE NO PROCESSO ELEITORAL

Após a exposição sobre os posicionamentos do TSE e STF, comentadas pela doutrina, acerca da autoaplicação do dispositivo constitucional que prevê o elemento da moralidade como requisito de elegibilidade, é importante delinear acerca das possibilidades de intervenção do Poder Judiciário no controle da moralidade dentro do processo eletivo, tomando como parâmetro a análise da vida pregressa do candidato para saber se é coerente com a moralidade exigida como condição implícita de elegibilidade.

Dias (2011, p. 22) afirma:

A moralidade como condição implícita de elegibilidade pode e deve ser analisada pelo Judiciário, mediante interpretação criativa da norma principiológica insculpida no art. 14, § 9º, da Constituição (moralidade constitucional), tendo aplicabilidade, frise-se que não se cogita a eficácia do texto completo do § 9º, do art. 14, mas do princípio constitucional que ali reside, provido de plena eficácia.

Assim, a moralidade do candidato deve ser analisada como condição implícita de elegibilidade, de acordo com o princípio constitucional inserido no art. 14, § 9º, não se cogitando a autoaplicabilidade deste, pois o STF e o TSE já decidiu pela não autoaplicabilidade da norma em questão, como já foi visto.

4.3.1 Do pedido de registro de candidatura

As condições de elegibilidade e a análise sobre as causas de inelegibilidade são verificadas durante o processo de pedido de registro de candidatura.

Sobre registro de candidatura, Ramayana (2012, p. 401) assevera:

A importância do registro de candidatos centra-se no fato de que a competência da Justiça Eleitoral é dirigida a esta atividade, que buscará da melhor forma possível evitar, dentro da máxima eficiência e controle da normalidade das eleições, candidaturas que não possuam requisitos ou condições constitucionais e legais de elegibilidade ou estejam viciadas por causa de inelegibilidades [...].

Assim, o registro de candidatura é o momento em que o Poder Judiciário Eleitoral tem o papel de “filtrar”, determinando quais serão os candidatos, conforme as condições de elegibilidades exigidas pela norma ou pelas causas de inelegibilidades, com o objetivo de ter eleições disputadas por cidadãos idôneos.

Sobre o registro de candidatura, este procedimento seria tido como o primeiro momento em que ocorre a averiguação da Justiça Eleitoral e do Ministério Público sobre a higidez das postulações (RAMAYANA, 2012, p. 405).

É possível extrair da doutrina acima que o registro de candidatura é o primeiro momento de análise dos candidatos, pois, além da participação do judiciário e do *parquet*, é o momento de análise da aptidão dos pretensos candidatos.

Dias (2011, p. 23), ao falar do pedido de registro de candidatura, afirma:

Essa é a primeira situação processual em que se vislumbra a possibilidade de aferir-se a moralidade como condição de elegibilidade, ou seja, quando do pedido de registro de candidatura, típica ação de jurisdição voluntária [...] onde a decisão que atesta a falta de moralidade tem natureza genuinamente declaratória [...].

Como se vê, pode-se avaliar a presença ou ausência da moralidade quanto ao pretense candidato, podendo ser deferida ou haver decisão pelo indeferimento, quando se percebe a ausência da moralidade.

No que se refere o exame das condições de elegibilidade Dias (2011, p. 24) afirma ser necessário aferir sobre a presença da moralidade durante o processo de registro de candidatura, afirmando o seguinte:

Por que não aferir também a moralidade do candidato neste momento? Não estariam os corregedores eleitorais e o ministério público eximindo-se de agir ao não arguir a falta de condições de registrabilidade daqueles políticos

carentes da devida moral administrativa? Logicamente, ao existirem situações fáticas que inegavelmente apontem para tanto, como o conhecimento público e notório de impessoalidade no trato da Administração Pública, processos em andamento sob acusações de crimes ligados à malversação da coisa pública, prática de nepotismo, infidelidade partidária, contas rejeitadas, infringência "flagrante" da lei etc, uma vez investido no múnus público. Como dito antes a inelegibilidade é regra, para ser elegível é necessário o preenchimento de uma série de condições, dentre as quais a devida moralidade constitucional.

Neste sentido, sendo de conhecimento público e notório a prática de nepotismo e a existência de processos em andamento cujas acusações versam sobre crimes ligados a malversação da coisa pública, por exemplo, nota-se que o político é carente de moralidade.

4.3.2 Meio de Impugnação de Registro de Candidatura

É possível o questionamento judicial do registro de candidatura deferido pela Justiça Eleitoral, através do manejo da Ação de Impugnação de Registro de Candidatura (AIRC).

Sobre a AIRC, afirma Ramayana (2012, p. 416):

A finalidade desta ação impugnativa é indeferir o pedido de registro de candidatos que não possuem condições de elegibilidade, sejam inelegíveis (hipóteses de desincompatibilização) ou, ainda, estejam privados definitivamente ou temporariamente dos direitos políticos.

Na visão de Melo (2011, p. 449), a AIRC visa o indeferimento do registro de candidatura do político, assim como a declaração de inelegibilidade do mesmo, por ausências das condições legalmente previstas.

Dias (2011, p. 24), por sua vez ensina:

Da ação de pedido de registro, pode ocorrer impugnação no teor do art. 3º da LC 64/90, que se qualifica como Ação de Impugnação de Registro de Candidatura – AIRC – incidental e autônoma à primeira que suscita a inexistência de direito subjetivo do aspirante ao registro, seja por inelegibilidade ou ausência de alguma condição de elegibilidade.

As condições de elegibilidade estão previstas no texto constitucional, conforme já mencionado acima, enquanto que as causas de inelegibilidade estão reguladas na Lei Complementar 64/90.

Sobre os legitimados para ingressar com o pedido de impugnação ao registro de candidatura, Ramayana (2012, p. 417) afirma que o rol, segundo posição da doutrina majoritária, é exaustivo, ou seja, são legitimados o pré-candidato, o partido político, a coligação e o Ministério Público.

Melo (2011, p. 450), corroborando com o posicionamento majoritário, infirma que podem propor a AIRC, o MP, partido político, coligação e candidato, podendo expor como um de seus motivos a falta de moralidade como condição implícita de elegibilidade.

O processo terá que seguir o curso legalmente previsto, em que haverá a instrução probatória, na qual poderá ser demonstrada a privação de moralidade, podendo o juiz eleitoral indeferir o registro de candidatura, neste caso. Ressalta-se que a amoralidade ou imoralidade podem afetar o interesse geral, por isso a CF/88 elenca os princípios de observância obrigatória para o trato da coisa pública, sendo a moralidade um deles (DIAS, 2011, p. 25).

O polo passivo da AIRC é integrado pelo pré-candidato, ou seja, aquele cidadão selecionado em convenção partidária, confirmado através a partir do registro, momento em que se adquire o status de candidato (RAMAYANA, 2012, p. 421).

Por fim, é importante transcrever o entendimento de Dias (2011, p. 26) acerca da possibilidade análise da moralidade constitucional no bojo da ação de impugnação de registro de candidatura, onde assevera:

Valendo-se de métodos teleológicos de interpretação é fácil afirmar que a moralidade constitucional sendo uma condição implícita de elegibilidade tem como meio processual cabível para ser discutida, justamente a Ação de Impugnação de Registro de Candidatura, por ser momento próprio para se verificar a existência dos requisitos necessários para ser candidato, e por possuir natureza declaratória e possibilidade de instaurar-se uma fase probatória. O juízo eleitoral pode declarar a ausência de moralidade sem necessidade de outros processos instaurados neste sentido, pois é ação idônea para tanto, e conseqüentemente negar o registro à candidatura.

Como visto, seria a moralidade um requisito de elegibilidade do cidadão, sem o qual inexistente a capacidade passiva eleitoral, pois esse requisito seria uma espécie de condição implícita de elegibilidade.

Sendo deferido o registro de candidato que se supõe não deter moral para concorrer ao cargo eletivo, o meio processual cabível para se demonstrar a ausência da moralidade seria a AIRC.

Deste modo, a Justiça Eleitoral poderia a partir de uma interpretação sistemática da CF/88 e da LC 64/90, verificar a ausência da moralidade do candidato e indeferir o registro, sem se tratar de interferência indevida, não obstante o entendimento do STF e TSE.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho buscou através da pesquisa uma análise sobre a moralidade como condição de elegibilidade, ficando evidente, após intenso exame, a necessidade de se aferir a moralidade do candidato, considerada sua vida pregressa, como requisito para o exercício do direito de ser votado.

Primeiramente, através dos estudos da Filosofia do Direito, ficou evidente a impossibilidade de separar totalmente o Direito e a Moral, pois esta alimenta aquela com valores necessários para a formação das normas.

A moral foi elevada ao patamar de princípio constitucional com o advento da CF/88 e, como os princípios nada mais são do que normas propriamente ditas, o princípio da moralidade deve ser observado e respeitado. Num primeiro plano, a moralidade administrativa, princípio que rege a atividade do Estado e deve ser visto pelos agentes públicos no exercício de suas funções. Em outro plano, o princípio da moralidade constitucional como condição implícita de elegibilidade, no intuito de garantir a pureza do processo eleitoral.

Embora a decisão da ADPF 144 reafirme o verbete sumular nº 13 do TSE, ou seja, defende a não autoaplicabilidade do § 9º do art. 14, da CRFB/88, e dos efeitos vinculantes que a arguição em comento gera, não houve debate, tampouco decisão acerca da moralidade como condição de elegibilidade.

Assim, a moralidade contida no art. 14, § 9º, da Constituição, deve ser vista, claramente, como princípio constitucional implícito, obedecendo ao espírito constitucional e às finalidades para as quais se preordenou. A sua aplicabilidade deve se dá através da exigência de uma vida pregressa ilibada para ser candidato a cargo eletivo.

Além disso, cabe ao Poder Judiciário Eleitoral o exame da moralidade do candidato, através de sua vida pregressa para concluir se é ou não compatível com o cargo que pretende disputar. Tal exame deve ser feito através da quantidade e natureza de eventuais processos criminais e processos que acusem o pretense candidato de malversação da coisa pública.

Nesse aspecto, ficou evidente haver duas oportunidades para a aferição da moralidade do cidadão. A primeira oportunidade se dá antes das eleições, quando o Judiciário vai examinar o pedido de registro de candidatura. A segunda oportunidade se faz na ação de impugnação de registro de candidatura, a qual acontece após a publicação do registro. Em ambos os casos, sendo constatada a imoralidade do candidato, deve ser impugnada sua

candidatura e declarada sua inelegibilidade por ausência da moralidade como condição indispensável de elegibilidade.

Evidencia-se que os objetivos do trabalho foram explanados e atingidos de maneira satisfatória, uma vez que o objetivo principal era a análise dos posicionamentos do STF, TSE e doutrinários acerca da moralidade como condição de elegibilidade.

Do mesmo modo, os objetivos secundários almejados no trabalho foram alcançados, pois se buscava o entendimento do instituto da moralidade constitucional, considerada a vida pregressa do candidato, e das formas de aferição e impugnação de candidaturas através do Poder Judiciário.

Destarte, urge a necessidade de se levar ao TSE e até mesmo ao STF uma discussão acerca da moralidade como condição de elegibilidade, para que seja pacificado o entendimento acerca do tema e possa ser preservado o interesse público e a lisura nas eleições.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRINO, Marcelo & PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 20 ed. São Paulo: Método, 2012.

BEZERRA FILHO, Aluizio. **Atos de Improbidade Administrativa: Lei 8.429/92 Anotada e Comentada**. 2 ed. Curitiba: Juruá, 2014.

BITTAR, Eduardo C. B. **Curso de Ética Jurídica: ética geral e profissional**. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BRASIL. Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010. **Altera a Lei Complementar no 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp135.htm#art2>. Acesso em: 20 de mar. de 2016.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 30 de mar. de 2016.

_____. Lei 8.429, de 2 de junho de 1992. **Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm>. Acesso em: 31 de mar. de 2016.

_____. 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**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm>. Acesso em: 20 de mar. de 2016.

_____. Lei 4.717, de 29 de junho de 1965. **Regula a ação popular**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4717.htm>. Acesso em: 20 de abr. de 2016.

_____. Lei 6.815, de 19 de agosto de 1980. **Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6815.htm>. Acesso em: 20 de abr. de 2016.

_____. Lei 4. 737, de 15 de julho de 1965. **Institui o Código Eleitoral.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4737.htm>. Acesso em: 20 de abr. de 2016.

_____. Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997. **Estabelece normas para as eleições.** Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9504.htm>. Acesso em: 20 de abr. de 2016.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 695.718/SP.** Recorrente: José Cláudio Grando. Recorrido: Ministério Público do Estado de São Paulo. Relator: Ministro José Delgado. Órgão julgador: Primeira Turma. Data de julgamento: 16/08/2005. Disponível em: <<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/7200153/recurso-especial-resp-695718-sp-2004-0147109-3/relatorio-e-voto-12949697>>. Acessado em: 31 de mar. de 2016.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Recurso Ordinário 1.069/RJ.** Recorrente: Eurico Ângelo de Oliveira Miranda. Relator: Ministro Marcelo Henriques Ribeiro de Oliveira. Órgão Julgador: Plenário. Data de Julgamento: 20/09/2006. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:tribunal.superior.eleitoral;plenario:acordao;ro:2006-09-20;ro-1069>>. Acessado em: 20 de abr. de 2016.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. **Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral 29.028/MG.** Agravante: Ministério Público Eleitoral. Agravado: Benedito Justino Caetano. Relator: Ministro Marcelo Ribeiro. Órgão Julgador: Plenário. Data de Julgamento: 26/08/2008. Disponível em: <<http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:tribunal.superior.eleitoral;plenario:acordao;agr.respe:2008-08-26;respe-29028>>. Acessado em: 20 de abr. de 2016.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Súmula nº 9. **A suspensão de direitos políticos decorrente de condenação criminal transitada em julgado cessa com o cumprimento ou a extinção da pena, independentemente de reabilitação ou de prova de reparação dos danos.** Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/sumulas/sumulas-do-tse/sumula-nb0-9>>. Acessado em: 15 de abr. de 2016.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Súmula nº 13. Não é autoaplicável o § 9º, art. 14, da Constituição, com a redação da Emenda Constitucional de Revisão nº 4/94. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/sumulas/sumulas-do-tse/sumula-nb0-13>>. Acessado em: 20 de abr. de 2016.

_____. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução nº 20.527. Relator: Ministro Edson Vidigal. Data de julgamento: 09/12/1999. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/jurisprudencia-por-assunto>>. Acessado em: 16 de abr. de 2016.

BULOS, UadiLammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 8 ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de direito administrativo**. 27 ed. São Paulo: Atlas, 2014.

CERQUEIRA, Camila Albuquerque & CERQUEIRA, Thales Tácito. **Direito Eleitoral Esquemático**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

CHAUÍ, Marilena. **Convite à Filosofia**. 13 ed. São Paulo: Ática, 2009.

DIAS, João Luiz Valente. **A moralidade como condição implícita de elegibilidade**. Revista Jus Navigandi, Teresina, ano 16, n. 3051, 8 nov. 2011. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/20387>>. Acesso em: 5 abr. 2016.

DIAS JUNIOR, José Armando Ponte. **Elegibilidade e Moralidade: o direito fundamental à moralidade das candidaturas**. 3 ed. Curitiba: Juruá, 2014.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27 ed. São Paulo: Atlas, 2014.

FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2007.

FIGUEIREDO, Antônio Macena. **Ética: origens e distinção da moral**. Artigo Científico aprovado em 19 de jun. de 2010. Disponível em: <<http://ad.rosana.unesp.br/docview/directories/Arquivos/Cursos/Apoio%20Did%C3%A1tico/Luciana%20Codognoto%20da%20Silva/%C3%89tica%20Profissional/Texto%20%C3%89tica%20e%20Moral.pdf>>. Acesso em 03 de abr. 2016.

GARCIA, Emerson & ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 7 ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 11 ed. São Paulo: Atlas, 2015.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado**. 15 ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 7 ed. Niterói: Impetus, 2013.

MELO, Henrique. **Direito Eleitoral**. 3 ed. São Paulo: Método, 2011.

MENDES, Gilmar Ferreira & BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 9 ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

NADER, Paulo. **Introdução ao Estudo do Direito**. 33 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de Improbidade Administrativa Comentada: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal; legislação e jurisprudência atualizadas**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2015.

RAMAYANA, Marcos. **Direito Eleitoral**. 13 ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2012.

PINTO JÚNIOR, Nilo Ferreira. **Direito Eleitoral e Moralidade: a vida pregressa do candidato como condição autônoma de elegibilidade**. 1 ed. Curitiba: Juruá, 2014.

REALE, Miguel. **Filosofia do Direito**. 20 ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

WAICK, Fernanda AimeLamp. **O Princípio da Moralidade Administrativa e a Lei de Improbidade Administrativa**. Trabalho de Conclusão de Curso. Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2009. Disponível em: <http://www3.pucrs.br/pucrs/files/uni/poa/direito/graduacao/tcc/tcc2/trabalhos2009_1/fernanda_waick.pdf>. Acesso em: 26 de março de 2016.