

RECEBIDO EM: 13/04/2022

APROVADO EM: 13/07/2022

**A INCONSTITUCIONALIDADE DA  
PREVISÃO DE INELEGIBILIDADE  
ESTABELECIDADA PELO ART. 1º, I, I, DA LEI  
COMPLEMENTAR 64/90**

***THE UNCONSTITUTIONALITY OF THE INELEGIBILITY  
FORECAST BRINGED BY ART. 1º, I, I, OF THE  
COMPLEMENTARY LAW 64/90***

*João Paulo de Souza Oliveira*

*Mestrando em Direitos Fundamentais e Alteridade na Universidade Católica do  
Salvador. Professor de Direito Administrativo e Direito Eleitoral. Advogado.*

*Fábio Roque da Silva Araújo*

*Doutor e mestre em Direito Público (UFBA). Professor do programa de pós-  
graduação em Direito Fundamentais e Alteridade na Universidade Católica do  
Salvador. Juiz Federal.*

**SUMÁRIO:** Introdução. 1 Reconstrução dos Direitos Políticos na Constituição Federal de 1988. 2 A Garantia Constitucional do Estado de Inocência e a Inelegibilidade. 3 Inconstitucionalidade do Art. 1º, I, i, da Lei Complementar 64/90. 4 Conclusão;.Referências

**RESUMO:** Os direitos políticos são direitos fundamentais. Em assim sendo, devem ser aplicados na maior medida possível. Isso significa que qualquer restrição aos direitos políticos deve ser expressa e ocorrer de acordo com os valores contidos na Constituição da República Federativa do Brasil. Como as hipóteses de inelegibilidade só podem ser criadas pela Constituição Federal e por Lei Complementar, foi publicada a Lei Complementar 64/90. Uma hipótese de inelegibilidade, no entanto, será destacada no presente artigo: a do art. 1º, I, i, da Lei Complementar 64/90, sobre a qual incide a questão: é essa hipótese citada de restrição aos direitos políticos compatível com a Constituição da República Federativa do Brasil? O trabalho científico, por meio do método dedutivo e utilizando-se da análise de doutrina e jurisprudência. A pesquisa conclui sinalizando para um cenário de inconstitucionalidade do art. 1º, I, i, da Lei Complementar 64/90.

**PALAVRAS-CHAVE:** Inelegibilidade. Constituição. Direitos Políticos. Direito Eleitoral. Presunção da Inocência.

**ABSTRACT:** Political rights are fundamental rights. As such, they should be applied to the fullest extent possible. This means that any restriction on political rights must be expressed and take place in accordance with the values contained in the Constitution of the Federative Republic of Brazil. As the hypotheses of ineligibility can only be created by the Federal Constitution and by Complementary Law, Complementary Law 64/90 was published. A hypothesis of ineligibility, however, will be highlighted in this article, that of art. 1º, I, i, of Complementary Law 64/90, on which the question focuses: is this cited hypothesis of restriction on political rights compatible with the Constitution of the Federative Republic of Brazil? Scientific work, through the deductive method and using the analysis of doctrine and jurisprudence. The research concludes pointing to a scenario of unconstitutionality of art. 1º, I, i, of Complementary Law 64/90.

**KEYWORDS:** Ineligibility. Constitution. Political Rights. Electoral Law. Presumption of Innocence.

## **INTRODUÇÃO**

O presente artigo tem como problema de pesquisa: o art. 1º, I, i, da Lei Complementar 64/90 é compatível com a Constituição da República Federativa do Brasil?

Os direitos políticos são fundamentais de primeira geração. Estão diretamente relacionados com a soberania popular. Isso faz com a que a interpretação deva sempre levar em conta a mais ampla eficácia possível.

O sufrágio universal é o direito político que fundamenta a democracia representativa. Foi elevado à categoria de cláusula pétrea pelo Texto Constitucional. Encontra-se dividido em capacidade eleitoral ativa e capacidade eleitoral passiva.

A capacidade passiva representa o direito de ser votado. No sistema jurídico brasileiro o cidadão pode se candidatar a mandato eletivo desde que possua todas as condições de elegibilidade e não apresente quaisquer das causas de inelegibilidade. Essas estão ligadas ao previsto no art. 14, § 9º, da Constituição Federal.

De acordo com o citado dispositivo, as causas de inelegibilidade podem ser criadas por lei complementar, desde que estabeleça prazo para sua cessação, além de descrever conduta que ofenda os valores da probidade, moralidade, normalidade e legitimidade das eleições.

A Lei Complementar 64/90 acabou por determinar a inelegibilidade dos que tenham exercido as funções de direção, representação ou administração em entidades de crédito, seguro ou financiamento nos 12 meses anteriores a sua liquidação judicial ou extrajudicial e enquanto não houver a sua exoneração. A hipótese a ser considerada no presente trabalho é que como está redigido o dispositivo há clara ofensa à Constituição Federal Brasileira, tanto em relação ao Princípio da Inocência quanto ao art. 14, § 9º, do Texto Constitucional.

Tem o trabalho como estrutura, além da introdução, o capítulo 2 que trata da natureza principiológica dos direitos fundamentais, o capítulo 3 que fala sobre a aplicação do princípio da inocência e as inelegibilidades, o terceiro capítulo que desenvolve acerca das inconstitucionalidades do art. 1º, I, i, da Lei Complementar 64/90 e a conclusão.

O presente artigo utiliza fontes doutrinárias e jurisprudenciais, partindo de premissas referentes à proteção dos direitos fundamentais para analisar a constitucionalidade de regra sobre inelegibilidade, posta na Lei Complementar 64/90 e de precedentes do Tribunal Superior Eleitoral e do Supremo Tribunal Federal. O método utilizado é o dedutivo (MEZZARROBA; MONTEIRO, 2009, p. 65), em que se apresenta como premissa maior a proteção constitucional aos direitos políticos no Direito Brasileiro e como premissa menor que qualquer limitação ao sufrágio universal deve ocorrer apenas nas situações permitidas pelo Texto Constitucional, chegando à conclusão que a inelegibilidade trazida pelo art. 1º, I, i, da Lei Complementar 64/90 é inconstitucional.

Em assim sendo, os argumentos utilizados no presente texto partem da análise da Constituição Federal Brasileira e da lógica aplicada ao sistema jurídico para deduzir a interpretação mais consentânea com o exercício dos direitos políticos e com a axiologia constitucional.

## **1. RECONSTRUÇÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

A Constituição da República Federativa do Brasil estabelece em seu art. 1º, parágrafo único, a soberania popular. Dessa forma, todo o poder emana do povo que o exerce por meio de representantes eleitos, ou diretamente nos termos constitucionais.

A soberania popular necessita de instrumentos para a sua efetividade. De nada adiantaria redação tão bela do Texto Constitucional se na prática não houvesse como o povo exercer esse poder. Daí surgem os chamados direitos políticos, que são instrumentos necessários para que o povo interfira nas decisões estatais (OLIVEIRA, 2019, p. 24). Os direitos políticos são direitos fundamentais (GOMES, 2020, p. 9). Por isso possuem caráter principiológico e devem ser aplicados na maior medida possível (ALEXY, 2008, p. 118).

A Constituição Federal veda expressamente (art. 15) a cassação dos direitos políticos que, enquanto direitos fundamentais, são cláusulas pétreas, sendo proibida a sua supressão mesmo por emenda constitucional. Enquanto interferência nas decisões estatais, os direitos políticos podem atuar de forma direta ou indireta. O exercício dos direitos políticos é característica do cidadão. A cidadania, por sua vez, está ligada à participação política. É um direito público subjetivo (COSTA, 2009, p. 23).

A interferência direta se dá por meio de plebiscitos, referendos e iniciativa popular de leis, conforme determinado pela Constituição Federal Brasileira. A interferência indireta, por sua vez, ocorre por intermédio da escolha de representantes no poder, formando a chamada democracia representativa (GOMES, 2020, p. 67).

Sobre a democracia representativa, o sufrágio universal é o que a caracteriza. Universal porque não é possível que haja impedimento ao seu exercício por meio de discriminações ilegítimas. Essas são discriminações que não possuem fundamento na Constituição Federal. Ou seja, o sufrágio universal é aquele atribuído ao maior número possível de nacionais (GOMES, 2020, p. 73). No passado já se falou em sufrágio censitário, com cujo exercício dependia do patrimônio do nacional. Apenas pessoas que possuíam patrimônio significativo é que tinha condições de exercê-lo. Ou seja, só podiam votar aqueles que tivessem um patrimônio mínimo previsto na legislação. Por outro lado, houve também o sufrágio capacitário, que afastava do exercício dos direitos políticos os analfabetos, além de outras restrições como o sexo biológico, uma vez que até 1932 (SOUZA; CASTILHO, 2019, p. 17), no direito brasileiro, apenas pessoas do sexo masculino tinham o direito de votar.

O sufrágio universal se concretiza por meio do voto. Pode-se afirmar que o sufrágio é um direito enquanto o voto é o instrumento de exercício deste direito. No sistema constitucional brasileiro, o voto deve ser secreto, direto, livre, obrigatório (MENDES; BRANCO, 2015, p. 137) e personalíssimo (OLIVEIRA, 2019, p. 27). O voto secreto é cláusula pétrea, de acordo com o art. 60, § 4º, da Constituição Federal. O sigilo no sufrágio é a garantia necessária para que seja livre.

Por outro lado, o voto deve ser direto, o que significa que apenas nas situações expressamente estabelecidas no ordenamento jurídico é que o eleitor não dará o voto diretamente para aqueles que entende mais capacitados para o exercício do mandato. O voto é livre, o que mostra que o conteúdo do voto não pode ser predeterminado. É possível que o cidadão vote em qualquer dos candidatos registrados, ou ainda anule seu voto ou vote em branco.

O voto é periódico, por uma determinação do princípio republicano, o que traz uma necessária alternância de poder. Todas essas características servem para que o sufrágio, enquanto direito político, seja realizado de acordo com os valores constitucionais.

O sufrágio universal se subdivide nas chamadas capacidades eleitorais. Há a capacidade eleitoral ativa (o direito de votar) e a capacidade

eleitoral passiva (o direito de ser votado) (GOMES, 2020, p. 72). O direito de votar surge com o alistamento eleitoral (ZÍLIO, 2010, p. 98). O direito de ser votado com as condições de elegibilidade (CASTRO, 2012 p. 142).

Elegibilidade é o conjunto de requisitos necessários para o exercício da capacidade eleitoral passiva. Encontram-se previstos principalmente no art. 14 da Constituição Federal. No entanto, no direito brasileiro, para que alguém possa candidatar-se, além de possuir todos os requisitos de elegibilidade, é necessário que não possua qualquer das causas de inelegibilidade.

Inelegibilidade, por sua vez, é o conjunto de causas que impedem o exercício da capacidade eleitoral passiva (OLIVEIRA, 2019, p. 147). De acordo com a determinação contida no art. 14, § 9º, da Constituição Federal, são fontes de inelegibilidade apenas o próprio Texto Constitucional e a lei complementar.

A inelegibilidade é conceito jurídico indeterminado (GODOY; ARAÚJO, 2018, p. 61). Isso gera uma série de questionamentos no que tange a sua natureza jurídica. Além disso, a legislação brasileira traz diversas hipóteses de inelegibilidade. Como são situações bem diferentes, não se pode pensar que possuam a mesma natureza jurídica. Há um sistema dual de inelegibilidades. Algumas possuem a natureza jurídica de sanção (são as chamadas inelegibilidades cominadas) (COSTA, 2009, p. 155) enquanto outras trazem requisitos negativos de adequação (inelegibilidades inatas).

A diferença entre tais situações não é meramente acadêmica, pois a sua aplicação sofre efetivas modificações dependendo de se tratar de hipótese de inelegibilidade cominada ou inata. Vale, no entanto, ressaltar que o Supremo Tribunal Federal (RE 929670) já teve oportunidade de se manifestar sobre a inelegibilidade aplicada em virtude de abuso de poder. Ora, o abuso de poder é ilícito. A consequência por cometimento de ilícito é a sanção. Mesmo assim, a Suprema Corte Brasileira asseverou naquele mesmo julgado que a inelegibilidade é requisito negativo de adequação, sem levar em consideração os diversos aspectos do instituto de acordo com a legislação. Parte da doutrina também entende dessa forma, como ocorre com a lição de Edson Resende de Castro (2012, p. 162).

Tal entendimento não tem sustentação jurídica razoável. Não considerar que a inelegibilidade pode ser sanção implica trazer uma limitação inadequada à capacidade eleitoral passiva. Se a lógica dos direitos políticos é que a interpretação deve levar em consideração a

maior efetividade possível, qualquer regra que limite o exercício dos direitos políticos deverá ser interpretada restritivamente. Isso ocorre com as regras sobre inelegibilidade.

Essa é a lógica que deve ser seguida na hermenêutica eleitoral. Todos os valores envolvidos, pois, devem ser considerados, com a devida ponderação perante o caso concreto. Apesar de essa restrição ocorrer para todas as situações de inelegibilidade, com mais razão a interpretação daquelas que se constituem em sanções deve seguir tal lógica.

A relação entre valores e princípios traz um mínimo ético com a eficácia das normas jurídicas, tendo por fundamento a Constituição Federal (CAVALCANTI, 2017, p. 103). Aqui não apenas o valor exercício de direitos políticos deverá ser considerado, mas também outros devem ser utilizados na medida do sopesamento para a aplicação da norma no caso concreto. Valores tais como ampla defesa e contraditório e estado de inocência devem ser levados em consideração nessa análise, sob pena de o sistema constitucional brasileiro acabar desrespeitado.

## **2. A GARANTIA CONSTITUCIONAL DO ESTADO DE INOCÊNCIA E A INELEGIBILIDADE**

A Constituição Federal Brasileira estabelece o estado de inocência como direito fundamental, logo possui natureza principiológica. (ALEXY, 2008, p. 118) Trata-se de mandamento de otimização, devendo ser aplicado na maior medida possível. O chamado princípio da inocência significa que ninguém pode ser considerado culpado sem decisão condenatória transitada em julgado, conforme determina o art. 5º, LVII, do Texto Constitucional Brasileiro. Dessa maneira, há o estabelecimento de uma presunção de não culpabilidade (HIRSCH; ARCHANJO, 2020, p. 325).

É direito fundamental de primeira geração, de origem iluminista, com surgimento no final do século XVIII (ROCHA; BITTENCOURT, 2018, p. 321). A presunção da não culpabilidade não se resume à esfera penal. É possível, pois, associar tal presunção ao exercício dos direitos políticos (MENDES; BRANCO, 2015, p. 538). Até mesmo porque é muito difícil separar a presunção de inocência no âmbito eleitoral e no campo penal (ROCHA; BITTENCOURT, 2018, p. 331). A inelegibilidade é uma limitação importante ao exercício dos direitos políticos. As hipóteses de inelegibilidade cominada possuem natureza jurídica de sanção (COSTA, 2009, p. 155). Aqui é que a discussão sobre o princípio do estado de inocência tem mais razão.

Evidentemente, a presunção aqui tratada é relativa, uma vez que cede com a condenação. Mas é necessário se fazer uma ponderação. É que mesmo não havendo condenação definitiva, é possível a aplicação de hipóteses de inelegibilidade. Ou seja, antes do trânsito em julgado da decisão condenatória, alguns efeitos sancionatórios já podem ser aplicados.

O Supremo Tribunal Federal (ADC 29) se manifestou no sentido de no sopesamento entre a moralidade e a presunção de inocência, a primeira ser preponderante. Essa seria a interpretação mais condizente com o efeito moralizante do art. 14, § 9º, da Constituição Federal. Ou seja, a Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar 135/2010), ao estabelecer em diversos dispositivos do art. 1º, I, da Lei Complementar 64/90 a inelegibilidade em virtude de condenação por órgão judicial colegiado, respeita a Constituição Federal, pois esse seria o thêlos da regra prevista no citado dispositivo constitucional. E mais, decidiu ainda a Suprema Corte Brasileira naquela ação declaratória de constitucionalidade que o princípio da inocência teria aplicação relacionada ao Direito Penal.

É necessário, no entanto, analisar os limites dessa argumentação lançada. Há diversos métodos de interpretação. Embora nem sempre seja simples padronizar o sentido que a norma traz. Ronald Dworkin chega a criar um juiz Hércules (2010, p. 165), com sabedoria sobre-humana, para destacar a atuação nos casos difíceis e a importância dos princípios nessa questão. Kelsen (2009, p. 389), por outro lado, negava a existência de apenas uma resposta interpretativa possível. Isso mostra que há uma certa atividade criadora por parte dos juízes, sendo o magistrado uma espécie de artista (MELLO, 2011, p. 1234), embora não se possa confundir a sua atividade com a atividade legislativa (CAPPELLETTI, 1993, p. 74).

Apesar de possibilidades hermenêuticas grandes para verificar o alcance dos dispositivos constitucionais, é certo que limites devem ser impostos. Há um grau de razoabilidade que deve ser considerado. Deve existir uma hermenêutica dita eleitoral que garanta uma eficácia dos direitos políticos. Lênio Streck (2018, p. 17) propõe utilizar a expressão hermenêutica no Direito Eleitoral, como forma de compreender seus limites e possibilidades, além de caminhos adequados de acordo como sistema constitucional.

Essa hermenêutica deve considerar a maior eficácia possível das normas eleitorais. Pois, como afirmado, os direitos políticos possuem natureza principiológica, uma vez que são direitos fundamentais. (ALEXY, 2008, p. 118). A efetividade aqui mostra a necessidade de ampliação no gozo



desses direitos. Efetividade no sentido não apenas de produção de efeitos jurídicos, mas também de efeitos sociais (SILVA, 2010, p. 228). Por isso, as normas que tratam acerca de elegibilidade devem ser interpretadas de forma ampliativa, enquanto as normas que trazem limitações ao gozo de direitos políticos devem ser interpretadas de forma restritiva.

Ou seja, no caso discutido, não há inconstitucionalidade na imposição de inelegibilidade sem o trânsito em julgado da decisão. Mas alguma condenação deve existir.

Pode-se perceber esse ponto por meio da análise de alguns posicionamentos do Tribunal Superior Eleitoral. Para ilustrar, cabe trazer duas súmulas do Tribunal Superior Eleitoral. A primeira é a súmula 43, que afirma que as condições fáticas e jurídicas supervenientes ao registro e que beneficiem o candidato devem ser admitidas para as condições de elegibilidade.

Trata-se de interpretação ampliativa para maior eficácia dos direitos políticos. É uma compreensão do art. 11, § 10, da Lei 9.504/97, que, por sua vez, estabelece que as condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade devem ser observadas quando do registro de candidatura, ressalvadas as alterações que afastem a inelegibilidade. Ou seja, pela análise literal do dispositivo, a ausência de condições de elegibilidade quando do registro de candidatura impede seu deferimento, pois o dispositivo legal cita apenas o afastamento de causas de inelegibilidade como apto a permitir nessas situações o registro de candidatura e, portanto, o exercício da capacidade eleitoral passiva.

Nesse mesmo sentido, o Tribunal Superior Eleitoral editou a súmula 50 de sua jurisprudência. Nela, o tribunal permite o deferimento de registro de candidatura do cidadão que quando da formalização do registro de candidatura não possuía quitação eleitoral, mas a obtém até seu julgamento. Mais uma vez, a interpretação dada ao dispositivo é ampliativa, para que a efetividade dos direitos políticos seja a maior possível. Com efeito, o art. 11, § 8º, I, da Lei 9.504/97 afirma que estão quites com a Justiça Eleitoral aqueles que pagarem os débitos ou os parcelarem até a formalização do registro de candidatura. O Tribunal Superior Eleitoral vai além e permite tal quitação até antes do julgamento do registro.

Para se compreender a discussão, é comum a aplicação da teoria clássica das inelegibilidades no direito brasileiro (COSTA, 2009, p. 148). Por essa teoria, elegibilidades e inelegibilidades não se confundem, embora

ambas estejam relacionadas ao exercício da capacidade eleitoral passiva. A elegibilidade corresponde a um conjunto de requisitos necessários ao exercício da capacidade eleitoral passiva (OLIVEIRA, 2019, p. 133). Por outro lado, as inelegibilidades são causas que impedem o exercício da capacidade eleitoral passiva.

Para a maior eficácia dos direitos políticos, a inelegibilidade só pode ser aplicada quando expressamente prevista na lei, pelo que se pode falar de um rol taxativo (DECOMAIN, 2004, p. 10). Isso ocorrerá em qualquer hipótese de inelegibilidade. Com mais razão ainda nas hipóteses de inelegibilidade que possuem a natureza jurídica de sanção. É aqui que ocorre a aplicação da presunção de inocência com o Direito Eleitoral.

### **3. INELEGIBILIDADE DO ARTIGO 1º, I, I, DA LEI COMPLEMENTAR 64/90**

Serve a presunção de inocência para controlar as iras do jus puniendi (ROCHA; BITTENCOURT, 2018, p. 323). As hipóteses previstas no art. 1º, I, alíneas b e seguintes da Lei Complementar 64/90 trazem hipóteses de inelegibilidade cominada (COSTA, 2009, p. 157), ou seja, oriundas de ilícitos e que, portanto, possuem a natureza jurídica de sanção. O Supremo Tribunal Federal acabou por entender que mesmo as inelegibilidades decorrentes de abuso de poder não podem ser consideradas como sanção (RE 929670).

Lógico que a prática do Direito está relacionada diretamente com a argumentação (ATENZA, 2003, p. 17). Mas é necessário que a argumentação tenha lógica dentro do sistema jurídico discutido. O raciocínio de afastar a natureza de algumas hipóteses de inelegibilidade como sanção é, de fato, incoerente. Jaime Barreiros Neto (2018, p. 245), por exemplo, indaga se o abuso de poder não é ilícito e a inelegibilidade não é sanção, qual seria de fato a sua natureza jurídica. Colocar todas as hipóteses de inelegibilidade sob a mesma natureza jurídica não parece ser o raciocínio mais adequado.

Toda essa discussão ganha relevo na redação do art. 1º, I, i, da Lei Complementar 64/90. Nele, a lei das inelegibilidades determina a aplicação de inelegibilidade para aqueles que tenham exercido funções direção, administração ou representação em entidades de financiamento, crédito ou seguro, nos 12 meses anteriores à decretação de liquidação judicial ou extrajudicial. Essa é a única hipótese de inelegibilidade que não está submetida a termo, mas sim a condição. Isso porque a inelegibilidade será aplicada enquanto não for o cidadão exonerado de qualquer responsabilidade.

Ou seja, o dispositivo legal cria uma presunção de culpabilidade, em contradição clara à presunção de inocência. Ora, a liquidação extrajudicial é procedimento, em regra, aplicado para instituições financeiras que tenham quebrado, nos termos do art. 15 da Lei 6.024/1974.

Por isso, as instituições financeiras, enquanto submetidas ao regime especial da Lei 6.024/1974 ou do Decreto-lei 2.321/1987 não se submetem à lei 11.101/2005, que regula a falência. Evidentemente, o tratamento diferenciado deve ser justificado em virtude da quantidade de pessoas que podem ser atingidas pela bancarrota dessas entidades (GOMES, 2020, p. 312).

O problema está em considerar que pelo fato de um cidadão ter exercido função em tais pessoas jurídicas nos 12 meses que antecedem a sua liquidação haverá uma responsabilização imediata, com uma inelegibilidade que durará enquanto ele não conseguir provar que não tem responsabilidade no ocorrido.

Não há direitos absolutos, incluindo os direitos fundamentais. Mas há uma perigosa relativização, não apenas da presunção de inocência, mas também de outras garantias fundamentais (ROCHA; BITTENCOURT, 2018, p. 323). Essa relativização coloca em risco a efetividade que se pretende dar aos direitos políticos, permitindo que seu âmbito de proteção seja diminuído sem qualquer justificativa constitucional para tanto.

Deve-se admitir que a redação do art. 1º, I, i, da Lei Complementar 64 poderia ser muito melhor, assim não haveria o desrespeito a valores constitucionais. Por se tratar de um dispositivo com aplicação bastante específica e, por isso, não trazer uma grande quantidade de casos práticos, a jurisprudência sobre o assunto ainda está muito aquém do necessário para que se possa trazer uma interpretação de acordo com a Constituição Federal (ROLLO, 2018, p. 417).

Mesmo assim, ainda há alguns precedentes do Tribunal Superior Eleitoral acerca do dispositivo legal citado. Nesses precedentes, a hipótese de inelegibilidade é considerada constitucional, apesar de seus defeitos. É o caso do Recurso Especial Eleitoral 34.115, no qual o Tribunal Superior Eleitoral afirma que a responsabilidade ocorre em relação ao que presumivelmente exerceu o ato que levou ao estado falimentar da entidade de crédito, seguro ou financiamento. Ou ainda o Recurso Especial Eleitoral 22739, em que o Tribunal Superior Eleitoral assentou que não havia qualquer inconstitucionalidade da norma legal.

Em outro caso concreto (RESPE 16477), o Tribunal Superior Eleitoral determinou a aplicação da inelegibilidade do art. 1º, I, i, da Lei Complementar 64/90 a administrador de empresa de consórcio, pois equiparada a instituição financeira. Há doutrina também nesse sentido. Pedro Roberto Decomain (2004, p. 193) entende ser a hipótese de inelegibilidade citada necessária por verificar inicialmente se o administrador, representante ou diretor das entidades financeiras não agiu com dolo ou culpa para causar a quebra da empresa. Nesse sentido, se não há certeza de que não houve engajamento no sentido de causar a perda da liquidez da entidade é que será possível a candidatura a cargo eletivo. Esses fundamentos, no entanto, não se sustentam.

Todos esses precedentes não levam em consideração a discordância do dispositivo com os valores constitucionais. Como visto, a causa de inelegibilidade cria uma presunção de culpabilidade, o que contraria frontalmente o princípio do estado de inocência. Não se trata sequer de aguardar o trânsito em julgado de decisão condenatória. A inelegibilidade discutida não traz como requisito uma decisão condenatória. Simplesmente há a criação de uma presunção relativa. É relativa porque acaba afastada quando a pessoa é exonerada de qualquer responsabilidade. Essa exoneração, inclusive, pode ocorrer tanto na esfera judicial quanto na administrativa, uma vez que o dispositivo legal se refere a liquidação judicial ou extrajudicial.

Presumir é tomar como certo algo que é apenas provável. A presunção de inocência tem fundamento constitucional. A presunção de culpabilidade não. Assim, estarão inelegíveis os diretores, administradores e representantes das instituições de crédito, financiamento e seguro. Não importa quem deu causa, ou se o diretor foi o único responsável, pois hierarquicamente superior aos administradores ou ainda que os administradores e representantes sequer tenham tido conhecimento do ato que levou à quebra da empresa. Todos estarão inelegíveis até que consigam ser exonerados dessa responsabilidade (ROLLO, 2018, p. 419).

A inconstitucionalidade é evidente. Não se conhece outra situação, dentre as inelegibilidades, semelhante a essa. Ou seja, um ilícito cuja presunção de culpabilidade traz automaticamente inelegibilidade apenas pelo fato de a pessoa ter exercido certas funções nos 12 meses anteriores à liquidação judicial ou extrajudicial de algumas entidades.

Para além da consideração da inversão da presunção trazida enquanto valor pela Constituição Federal, a inelegibilidade do art. 1º, I, i, da Lei Complementar 64/90 está submetida a condição e não a termo. Nas outras

hipóteses de inelegibilidades cominadas, há um termo. É o que acontece com a prevista no art. 1º, I, b, da Lei Complementar 64/90, prevista para os membros do Poder Legislativo que tenha perdido seus cargos por infringência a dispositivos da Constituição Federal, da Constituição Estadual e das Leis Orgânicas, em que a afetação à capacidade eleitoral passiva do cidadão ocorre pelo remanescente do mandato e mais 8 anos.

Ou ainda nos termos do art. 1º, I, d, da Lei Complementar 64, em que se estabelece, para os condenados por abuso do poder político ou econômico, por decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado da Justiça Eleitoral, cujo prazo é de 8 anos contados da decisão em que o abuso se verificou. Há aqui termo, ou seja, evento futuro e certo. Se esse termo se verificar até antes da realização da eleição, poderá o cidadão ter seu registro deferido. O termo permite uma previsibilidade e uma estabilidade. A própria segurança jurídica é valor. Se assim não o fosse, o constituinte de 1988 não teria estabelecido o princípio da anualidade, insculpido no art. 16 da Constituição Federal.

Por esse princípio, a lei que altera o processo eleitoral entra em vigor com a sua publicação, mas só é aplicada nas eleições que ocorrerem pelo menos 1 ano após a sua publicação. O propósito do dispositivo é evitar surpresas para os *players* do processo eleitoral, permitindo que sejam empregados planejamento e organização necessários para o pleito eleitoral (ZÍLIO, 2010, p. 24). Isso também vai ocorrer em hipóteses de inelegibilidade. O valor segurança jurídica deve permear o processo eleitoral. Não há razão para que não seja assim entendido.

Se não há prazo definido, como no caso da inelegibilidade do art. 1º, I, i, da Lei Complementar 64/90, a segurança jurídica é afetada em seu núcleo, uma vez que da forma em que está posta a questão, durante a restrição à capacidade eleitoral passiva até a exoneração de toda a responsabilidade por parte daquele que exerce função de direção, administração ou representação em entidade de crédito, financiamento ou seguro, estará submetido a condição que, por sua vez, é evento futuro e incerto. Assim, simplesmente não há prazo específico, pelo que é praticamente impossível saber quando o cidadão será considerado inocente dos atos de má administração e que acabaram levando à quebra da empresa (CASTRO, 2012, p. 242).

Outro aspecto também deve ser considerado. A causas de inelegibilidade devem levar em consideração do art. 14, § 9º, da Constituição Federal. Segundo ele, outras hipóteses de inelegibilidade podem ser trazidas por lei complementar. Cabe a tal norma estabelecer também o prazo de

sua cessação, para a proteção da probidade administrativa, da moralidade para o exercício do mandato, considerada a vida pregressa do candidato, além da normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou abuso de autoridade.

São perceptíveis duas incompatibilidades entre o art. 1º, I, i, da Lei Complementar 64/90 e o dispositivo constitucional citado. A Constituição possibilita que a lei complementar estabeleça outras hipóteses de inelegibilidade, bem como o prazo de sua cessação. Ora, não é possível que se crie hipótese de inelegibilidade sem estabelecimento de prazo. Como já afirmado, prazo é termo, portanto evento futuro e certo. Se o dispositivo infraconstitucional não estabelece prazo, como ocorre com o art. 1º, I, i, da Lei das Inelegibilidades, não é possível que se aplique tal hipótese de inelegibilidade, por não ter atendido o requisito constitucional para tanto.

Por outro lado, as novas hipóteses de inelegibilidade não são livremente definidas pelo legislador infraconstitucional. Isso porque há o estabelecimento de valores pelo citado art. 14, § 9º, da Constituição Federal. Quando qualquer hipótese de inelegibilidade é criada, faz-se necessário que o seja para a proteção dos valores probidade administrativa, moralidade no exercício do mandato ou ainda legitimidade e normalidade do pleito eleitoral (ROLLO, 2018, p. 416).

O art. 1º, I, i, da Lei Complementar 64/90 impõe uma presunção de responsabilidade para quem exerceu função de direção, administração ou representação nos 12 meses anteriores à liquidação judicial ou extrajudicial da entidade de crédito, financiamento ou seguro. Ou seja, não há qualquer relação lógica entre tal presunção e os valores protegidos pelo art. 14, § 9º, da Constituição Federal.

Se a hipótese de inelegibilidade não protege qualquer dos valores previstos no dispositivo constitucional não poderia ter sido criada. Isso mostra igualmente a sua incompatibilidade com o Texto Constitucional. Ofende a presunção do estado de inocência para uma situação que sequer poderia ser punida com inelegibilidade. Também por isso, apesar do quanto estabelecido nos precedentes do Tribunal Superior Eleitoral, o art. 1º, I, i, da Lei Complementar 64/90 é inconstitucional.

#### 4. CONCLUSÃO

O presente artigo tratou das inconstitucionalidades do art. 1º, I, i, da Lei Complementar 64/90. Esse dispositivo legal traz uma limitação

indevida ao exercício da capacidade eleitoral passiva, direito político, logo fundamental, previsto pelo Texto Constitucional. Em sendo direito fundamental, deve ser aplicado na maior medida possível.

Logo, as hipóteses de inelegibilidade devem ser interpretadas restritivamente. Nesse sentido, inelegibilidade que surge apenas pelo exercício de funções de direção, administração e representação em entidades de crédito, financiamento e seguro nos 12 meses anteriores à quebra é incompatível com a Constituição Federal.

Essa incompatibilidade surge principalmente porque o aludido dispositivo legal cria uma presunção de culpabilidade, uma vez que o diretor, administrador ou representante das entidades indicadas permanecerá inelegível até ser exonerado de qualquer responsabilidade. Há uma completa inversão da presunção de inocência prevista no art. 5º, LVII, da Constituição Federal. Nesse caso, a ofensa à Constituição Federal é clara, expressa e direta, apesar de esse não ser o entendimento do Tribunal Superior Eleitoral.

Além disso, há outras duas incompatibilidades com o Texto Constitucional. Dessa vez com a norma prevista no art. 14, § 9º, da Constituição Federal. A primeira é que esse dispositivo permite a criação de outras hipóteses de inelegibilidade por intermédio de lei complementar, desde que se estabeleça o prazo durante o qual não haverá exercício da capacidade eleitoral passiva, e a conduta ofenda os valores da probidade, moralidade administrativa e legitimidade e normalidade das eleições.

A inelegibilidade do art. 1º, I, i, da Lei Complementar 64/90 não estabelece prazo, mas apenas condição. Esta é baseada na expressa exoneração de qualquer responsabilidade pela quebra da entidade. Enquanto o prazo é futuro e certo, a condição não.

A segunda incompatibilidade com o Texto Constitucional está no fato do exercício de função de diretor, administrador ou representante não ofender os valores citados pelo Texto Constitucional, apenas por ter exercido a pessoa tais funções nos 12 meses anteriores à liquidação judicial ou extrajudicial da instituição de financiamento, seguro ou de crédito. Não há ofensa direta a moralidade ou probidade, além de não atentar contra a legitimidade e normalidade nas eleições.

Com isso, o art. 1º, I, i, da Lei Complementar 64/90 é inconstitucional, em que pese a opinião de parte da doutrina e dos precedentes do Tribunal Superior Eleitoral. É necessário que tais precedentes sejam superados,

em respeito à proteção aos direitos políticos e ao princípio da inocência, temas tão caros ao Regime Constitucional Brasileiro.

## REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. *Teoria dos direitos fundamentais*. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

ATIENZA, Manuel. *As razões do Direito*. Trad. Maria Cristina Guimarães Cupertino. 3 ed. São Paulo: Landy Editora, 2003.

BARREIRO NETO, Jaime. *Direito Eleitoral*. 8 ed. Rev. Ampl. e Atual. Salvador: Editora Juspodivm, 2018.

BRASIL, *Decreto-Lei 2.321*, de 25 de fevereiro de 1987. Institui, em defesa das finanças públicas, regime de administração especial temporária, nas instituições financeiras privadas e públicas não federais, e dá outras providências. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del2321.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2321.htm). Acesso em 08 jul. 2022.

BRASIL, *Lei 4.595*, de 31 de dezembro de 1964. Dispõe sobre a política e as instituições monetárias, bancárias e creditícias, cria o Conselho Monetário Nacional e dá outras providências. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4595compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4595compilado.htm). Acesso em 07 jun. 2021.

BRASIL, *Lei 6.024*, de 13 de março de 1974. Dispõe sobre a intervenção e a liquidação extrajudicial de instituições financeiras e dá outras providências. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6024.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6024.htm). Acesso em 07 jun. 2021.

BRASIL, *Lei 9.504*, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9504compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9504compilado.htm). Acesso em 29 mai. 2021.

BRASIL, *Lei 11.101*, de 9 de fevereiro de 2005. Regula a recuperação judicial, a extrajudicial e a falência do empresário e da sociedade empresária. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/l11101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11101.htm). Acesso em 07 jun. 2021.

BRASIL, *Lei Complementar 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm). Acesso em 07 jun. 2021.



BRASIL. *Supremo Tribunal Federal*. ADC 29; Órgão julgador: Tribunal Pleno; Relator(a): Min. LUIZ FUX; Julgamento: 16/02/2012; Publicação: 29/06/2012. Disponível em [https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADC%2029%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=\\_score&sortBy=desc&isAdvanced=true](https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22ADC%2029%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true). Acesso em 06 jun. 2021.

BRASIL. *Supremo Tribunal Federal*. RE 929670; Órgão julgador: Tribunal Pleno; Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI; Redator(a) do acórdão: Min. LUIZ FUX; Julgamento: 01/03/2018; Publicação: 12/04/2019. Disponível em [https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22RE%20929670%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=\\_score&sortBy=desc&isAdvanced=true](https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search?classeNumeroIncidente=%22RE%20929670%22&base=acordaos&sinonimo=true&plural=true&page=1&pageSize=10&sort=_score&sortBy=desc&isAdvanced=true). Acesso em 23 mai. 2021.

BRASIL, *Tribunal Superior Eleitoral*. RESPE 16.447. Relator Min. Fernando Neves. Relator designado Min. Maurício Corrêa. Acórdão de 5/9/2000. Disponível em <https://inter03.tse.jus.br/sjur-pesquisa/pesquisa/actionBRSSearch.do?toc=false&httpSessionName=brsstateSJUT1740885675&sectionServer=TSE&docIndexString=8>. Acesso em 07 jun. 2021.

BRASIL. *Tribunal Superior Eleitoral*. RESPE 22739. Relator Min. Gomes de Barros. Publicado em sessão em 01/10/2004. Disponível em <https://inter03.tse.jus.br/sjur-pesquisa/pesquisa/actionBRSSearch.do?toc=false&httpSessionName=brsstateSJUT1740885675&sectionServer=TSE&docIndexString=6>. Acesso em 07 jun. 2021.

BRASIL. *Tribunal Superior Eleitoral*. RESPE 34.115. Relator Min. Arnaldo Versiani. Publicado em sessão em 17/12/2008. Disponível em <https://inter03.tse.jus.br/sjur-pesquisa/pesquisa/actionBRSSearch.do?toc=false&httpSessionName=brsstateSJUT295917428&sectionServer=TSE&docIndexString=1>. Acesso em 07 jun. 2021.

BRASIL, *Tribunal Superior Eleitoral*. Súmula 43. Disponível em <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/sumulas/sumulas-do-tse/sumula-tse-no-43>. Acesso em 07 jun. 2021.

BRASIL, *Tribunal Superior Eleitoral*. Súmula 50. Disponível em <https://www.tse.jus.br/legislacao/codigo-eleitoral/sumulas/sumulas-do-tse/sumula-tse-no-50>. Acesso em 07 jun. 2021.

CAPPELLETTI, Mauro. *Juizes legisladores?* Trad. Carlos Alberto Alvaro de Oliveira. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1993.

- CASTRO, Edson de Resende. *Curso de Direito Eleitoral*. 6 ed. Rev. e Atual. Belo Horizonte: Del Rey Editora, 2012.
- CAVALCANTI, Thais Novaes. Os princípios enquanto normas éticas e o mínimo irreduzível da Constituição. *Revista Direitos Fundamentais e Alteridade*. Salvador, V. I, N° 01, p. 99-114, jul-dez, 2017. Disponível em <https://periodicos.ucsal.br/index.php/direitosfundamentaisalteridade/article/view/431/350>. Acesso em 09 jun. 2021.
- COSTA, Adriano Soares da. *Instituições de Direito Eleitoral*. 8 ed. rev. amp. e atual. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2009.
- DECOMAIN, Pedro Roberto. *Elegibilidade e inelegibilidades*. 2 ed. São Paulo: Editora Dialética, 2004.
- DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. Trad. Nelson Boeira. 3 ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2010.
- GODOY, Miguel Gualano de; ARAÚJO, Eduardo Borges Espínola. Diálogos em torno de um conceito indeterminado: as inelegibilidades, o Supremo Tribunal Federal e o Congresso Nacional. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). *Direito Constitucional Eleitoral*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 49-66.
- GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*. 16 ed. Rev. Atual. Amp. São Paulo, Atlas, 2020.
- HIRSCH, Fábio Periandro de Almeida; ARCHANJO, Camila Celestino Conceição. *Direito fundamentais do Brasil: teoria geral e comentários ao artigo 5° da Constituição Federal de 1988*. Belo Horizonte: Dialética, 2020.
- KELSEN, Hans. *Teoria pura do Direito*. Trad. João Baptista Machado. 8 ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009.
- OLIVEIRA, João Paulo. *Direito Eleitoral*. 3 ed. Rev. Atual. e Ampl. Salvador: Editora Juspodivm, 2019.
- MELLO, Baptista de. Interpretação e humanização da lei. In: MENDES, Gilmar; STOCO, Rui (Org.). *Teoria Geral do Direito*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. – (Coleção doutrinas essenciais: direito civil, parte geral, v. 1), p 1227-1238.

MENDES, Gilmar; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 10 ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MEZZAROBÀ, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. *Manual de Metodologia de Pesquisa no Direito*. 5 ed. Saraiva, 2009.

ROCHA, Virgínia Afonso de Oliveira Morais da; BITTENCOURT, Mateus Salles. A presunção de inocência no Brasil contemporâneo: aspectos eleitorais e criminais. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). *Elegibilidade e inelegibilidades*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 321-338.

ROLLO, Alexandre Luís Mendonça. A inelegibilidade de dirigentes de estabelecimentos de crédito, financiamento ou seguro em processo de liquidação judicial e extrajudicial e suas inconstitucionalidades. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). *Elegibilidade e inelegibilidades*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 415-426.

SILVA, Virgílio Afonso da. *Direitos Fundamentais*. 2 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.

SOUZA, Leonardo Fernandes de; CASTILHO, Rodrigo Brunieri. *O processo civil eleitoral: teoria crítica de adequação ao Código de Processo Civil de 2015*. Rio de Janeiro: Kumen Juris, 2019.

STRECK, Lenio. Um olhar hermenêutico sobre o Direito Eleitoral. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). *Direito Constitucional Eleitoral*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 17-28.

ZÍLIO, Rodrigo López. *Direito Eleitoral*. 2 ed. Rev. e Atual. Porto Alegre: Editora Verbo Jurídico, 2010.

