

# A Recepção da Lei Complementar nº 64, de 1990 (Lei de Inelegibilidade), pela Emenda Constitucional nº 16, de 1997

PAULO HENRIQUE SOARES

É o objetivo deste trabalho examinar a aplicabilidade da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, que “estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º, da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências”, diante da celeuma que foi criada no meio político com a promulgação da Emenda Constitucional nº 16, de 1997, que introduziu o princípio da reeleição para os chefes do Poder Executivo no Brasil.

A polêmica que se instalou na vida político-eleitoral desde então refere-se à aplicação da regra de desincompatibilização da Lei de Inelegibilidade aos Governadores e Prefeitos.

Com o intuito de participar desse debate, elaborei estas breves anotações, deixando de lado as considerações teóricas sobre o instituto da reelegibilidade, para centrar a minha análise no conteúdo da Lei nº 64, de 1990, diante da nova ordem constitucional estabelecida pela Emenda Constitucional nº 16, de 1997.

Inicialmente, torna-se necessária a observação de que essa questão só poderá ser definitivamente deslindada após o pronunciamento do Supremo Tribunal Federal, mediante provocação em um eventual julgamento de ação direta de inconstitucionalidade da Lei de Inelegibilidade ou de suas partes que estejam, porventura, em conflito com o texto constitucional emendado, pois cabe ao Supremo a última palavra sobre interpretação constitucional. Desse modo, qualquer previsão sobre a posição a ser firmada pela Corte Suprema seria mera especulação.

Todavia, em que pese a doutrina consultada sobre a matéria para elaborar este estudo seja, a meu ver, consistente e racional, não se pode descartar a possibilidade de que aquela Corte possa ter outro entendimento a respeito da

matéria. No nosso sistema jurídico-constitucional não está o STF vinculado nem mesmo às suas decisões. Ademais, a Constituição é um estatuto político de natureza aberta e polisêmica, que permite diversas “leituras” que podem variar ao longo do tempo, adaptando-se às mudanças que ocorrem na sociedade política nacional, não estando o Supremo imune a tais fatores.

Não obstante tais considerações, entendo que a modificação político-eleitoral introduzida pela Emenda Constitucional nº 16/97 *revoga dispositivos da Lei Complementar nº 64/90 que conflitam com o texto constitucional recém-modificado.*

É o caso de seu art. 1º, III, *a*, e IV, *a*, que permite uma interpretação literal para impor a desincompatibilização de Governadores e Prefeitos de seus cargos, seis meses antes do pleito eleitoral, para concorrerem ao mesmo cargo. No texto constitucional revogado pela EC nº 16/97 a inelegibilidade dessas autoridades para os mesmos cargos era absoluta, não havendo, por conseguinte, como admitir agora, diante da nova regra constitucional, que o citado dispositivo possa ser invocado para obrigar o afastamento das referidas autoridades de seus cargos na hipótese de disputarem um segundo mandato.

É evidente que essa interpretação da LC nº 64/90 é equivocada, pois pretende utilizar regra de dispositivo legal que foi aprovada pelo Congresso Nacional em 1990, justamente para disciplinar a Constituição Federal quanto às condições de inelegibilidade, inclusive reproduzindo suas normas para proibir que os detentores de cargos de Chefe do Executivo pudessem disputar o mesmo cargo no período subsequente.

Por conseguinte, é insustentável a interpretação de que a EC nº 16/97 recepcionou a suposta previsão de desincompatibilização dos Governadores e Prefeitos da LC nº 64/90, com a finalidade de ficarem desimpedidos para disputarem a renovação do mandato para o período imediatamente seguinte, em razão de nunca ter existido essa possibilidade em face da proibição constitucional contida no § 5º do art. 14, que prevalecia antes da promulgação da referida Emenda.

A Lei Complementar nº 64/90 adota uma técnica complexa de remissões que traz dificuldade de leitura e, às vezes, superposição de normas, que torna sem sentido prático determinados dispositivos. Em apenas um

artigo – art. 1º – dispõe longamente sobre todos os casos de inelegibilidade, tomando como referência principal a inelegibilidade relativa para Presidente da República, disposta numa exaustiva lista composta de 16 itens, que também é remetida, em cadeia, para a inelegibilidade de Governadores e Prefeitos.

A LC nº 64/90 estabelece, *verbis*:

“Art. 1º São *inelegíveis*:

I - para qualquer cargo:

.....  
II – para Presidente e Vice-Presidente da República:

*a) até 6 (seis) meses depois de afastados definitivamente de seus cargos e funções:*

*10 – os Governadores de Estado, do Distrito Federal e de Territórios;*

.....  
*13 – os Prefeitos Municipais;*

.....  
III – para Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal:

*a) os inelegíveis para os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República especificados na alínea “a” do inciso II deste artigo e, no tocante às demais alíneas, quando se tratar de repartição pública, associação ou empresas que operem no território do Estado ou do Distrito Federal, observados os mesmos prazos;*

.....  
IV – para Prefeito e Vice-Prefeito

*a) no que lhe for aplicável, por identidade de situações, os inelegíveis para os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República, Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal, observado o prazo de 4 (quatro) meses para a desincompatibilização;*

..... ” (grifos nossos)

A remissão prevista no art. 1º, inciso III, *a*, ao inciso II, *a*, item 10, do mesmo artigo supracitado, da LC nº 64/90, que “prevê” o afastamento, seis meses antes do pleito, do Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal para concorrer ao mesmo cargo, é completamente destituída de conteúdo jurídico em razão de, até o advento da EC nº 16/97, a Constituição Federal proibir a candidatura das citadas autoridades ao mesmo cargo para o período subsequente.

Sob a mesma argumentação, não se pode admitir a aplicação da regra de desincompatibilização prevista na LC n° 64/90 para Prefeito e Vice-Prefeito que queiram concorrer ao mesmo cargo para o período subsequente, recorrendo-se à remissão, ainda que não expressa, do art. 1º, inciso IV, *a*, ao inciso II, *a*, item 13, do mesmo artigo da citada lei.

A interpretação que se impõe nesses casos de remissão a uma lista aplicável especificamente ao cargo de Presidente e Vice-Presidente da República é excluir tudo aquilo que é incompatível com a Constituição ou com o sentido lógico objetivado pela norma legal. A própria Constituição traz esse tipo de impropriedade quando permite, em seu art. 22, parágrafo único, que “Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo”, entre as quais se encontram, por exemplo, nacionalidade, cidadania e naturalização (inciso XIII); emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros (inciso XV); comércio exterior e interestadual (inciso VIII); competência da polícia federal e das polícias rodoviária e ferroviária federais (inciso XXII); defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional (inciso XXVIII), todas de caráter eminentemente nacional, não podendo ser tratadas por legislação estadual. Portanto, em caso de enumeração deve-se aplicar apenas o que for pertinente e não conflitante com o conteúdo intrínseco e material da lei.

Se a EC n° 16/97 permite a reeleição para os chefes do Poder Executivo nos três níveis da Federação, sem prever expressamente a desincompatibilização dessas autoridades para que possam concorrer aos mesmos cargos para o período subsequente, não poderá a LC n° 64/90 ser invocada para preencher qualquer lacuna do texto constitucional, porque à legislação infraconstitucional é vedado estabelecer restrição de direito político que a própria Constituição não estabelece.

Restrição de direito deve ser expressa, não pode ser presumida, e somente disposição constitucional expressa pode restringi-lo; sequer a lei ordinária poderá fazê-lo. Para Jean Claude Masclet, citado por Mônica Caggiano (*Reeleição*. São Paulo : CEPS, 1997. 9 f. f. 4), “as inelegibilidades não se presumem. Investindo contra direito fundamental, vinculado ao exercício da soberania, elas devem resultar de um texto expresso”.

O supracitado autor põe em destaque

“a conotação excepcional que deve manter toda restrição imposta à liberdade pública fundamental, consubstanciada na possibilidade de acessar mandatos eletivos” (op. cit., f. 3).

Também José Afonso da Silva conclui:

“A explicitação do objeto [por parte da Constituição], quanto às inelegibilidades a serem criadas pela lei complementar era necessária, porque, configurando elas restrições a direitos políticos, importa sejam delimitadas aos objetos e fundamentos claros e expressamente indicados. Por serem restritivas de direitos fundamentais (direitos à elegibilidade), é que a técnica sempre recomendou que fossem disciplinadas inteiramente em dispositivos constitucionais”. (*Curso de Direito Constitucional Positivo*. 8. ed. São Paulo : Malheiros, 1992. p. 340) (grifos nossos).

Ainda é José Afonso da Silva que, ao examinar a eficácia das normas sobre inelegibilidades, cita Argemiro de Figueiredo, no debate sobre a matéria na Constituinte de 1946:

“se já estatuímos, em dispositivos já votados, todos os casos de ‘elegibilidade’, com maior razão devemos incluir, expressamente, em nossa Carta Magna os de ‘inelegibilidades’, por que estes são mais importantes, visto como significam restrições ao direito político do cidadão. O mesmo poder que cria o direito é o competente para impor limitações. Seria erro de técnica, e perigoso mesmo, deixarmos matéria de tamanha importância para o legislador ordinário”. (op. cit., p. 340).

É indubitável, portanto, que, ao afastar do texto constitucional a proibição de reeleição, o constituinte derivado nada mais faz que remover a exceção constitucional que estabelece incompatibilidade eleitoral absoluta para os atuais Chefes do Poder Executivo, concedendo-lhes o direito, que é de todos os cidadãos, de candidatarem-se ao mesmo cargo na eleição seguinte, assegurando-lhes, assim, a plenitude do exercício de seus Direitos Políticos, os quais são fundamentais e inerentes ao homem.

É pacífica, portanto, a regra hermenêutica de que a restrição de direito fundamental, como é o caso do direito político, deve estar expressamente prevista no texto constitucional, não sendo admissível ao intérprete recorrer a

quaisquer outros métodos exegéticos que venham a reduzi-los, mas somente para ampliá-los.

Trata-se de um princípio geral do Direito sobre o qual não há divergências doutrinárias ou jurisprudenciais, e que integra o patrimônio jurídico da humanidade, sendo observado em todos os Estados democráticos de direito.

O § 9º do art. 14 da Constituição prevê que “lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade”. Esta lei, já em vigor, é a Lei Complementar nº 64/90 que, no entanto, deverá conformar-se ao texto constitucional vigente, ficando, assim, revogados todos os seus dispositivos que forem incompatíveis com a EC nº 16/97. Desse modo, não poderá ser aplicada a referida lei para impor a obrigatoriedade de desincompatibilização aos Chefes do Poder Executivo, em qualquer um de seus três níveis federativos, que queiram concorrer à reeleição, a não ser que esta condição esteja expressamente prevista no texto constitucional aprovado.

O supracitado dispositivo, ao determinar que “lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade”, não está, obviamente, pretendendo tratar dos casos de inelegibilidade do Presidente da República, Governadores e Prefeitos, já expressamente estabelecidos na Constituição. Essa interpretação é inevitável em razão de o art. 14 tratar de casos de inelegibilidade nos parágrafos precedentes, inclusive a relativa às citadas autoridades, não restando dúvida, portanto, que os *outros casos* são aqueles que foram omitidos pelo texto constitucional. Por conseguinte, a expressão *outros casos* compreende o complemento dos casos mencionados.

Em que pese à incoerência lógico-jurídica da EC nº 16/97 contida na fórmula de que, para concorrer a outros cargos, o Presidente da República, os Governadores e Prefeitos devam renunciar a seus cargos seis meses antes das eleições (o que não é previsto para os mesmos cargos), não se pode extrair daí, no entanto,

uma interpretação que colida com aquilo que o constituinte derivado impôs, em decorrência da retirada da expressão “...seis meses anteriores ao pleito”, deixando de prever, assim, a desincompatibilização.

Há quem discorde dessa interpretação, inclusive juristas renomados, alegando que as inelegibilidades estabelecidas pela Constituição devem ser entendidas sistemicamente, ou seja, como um todo, tendo em vista o princípio da moralidade pública. Entendemos que essa visão não se aplica a um sistema que prevê o instituto da reeleição e altera profundamente as concepções prevalentes até agora, em razão de serem a reeleição e a desincompatibilização idéias inconciliáveis do ponto de vista do sistema eleitoral. Não é por outra razão que não se conhece experiência que as combinem em outros países.

Por último, como já afirmamos anteriormente, entendemos que, com a vigência da EC nº 16/97, suprimindo do texto do § 5º do art. 14 da Constituição a expressão *Governadores e Prefeitos*, não haverá obstáculo à candidatura de tais autoridades à reeleição, pois somente expressa proibição constitucional poderia fazê-lo.

Não poderia, também, nesse caso, ser aplicada a LC nº 64/90, que determina a desincompatibilização seis meses antes do pleito, sendo exigida apenas em face do disposto no § 6º do referido artigo, que impõe a desincompatibilização dessas pessoas para outros cargos. Portanto, não pode legislação infraconstitucional impor inelegibilidade para Presidente da República, Governador e Prefeito quando não prevista no próprio texto constitucional. Por conseguinte, não pode a lei complementar, prevista no § 9º do art. 14, tratar desses casos, mas apenas de *outros casos*.

Concluimos, portanto, que qualquer restrição de direito, inclusive o político, que é de suma importância para o exercício da democracia, deverá ser expressamente referida no texto constitucional.