

## AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.881 DISTRITO FEDERAL

RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA  
REQTE.(S) : REDE SUSTENTABILIDADE  
ADV.(A/S) : MARLON JACINTO REIS E OUTRO(A/S)  
INTDO.(A/S) : PRESIDENTE DA REPÚBLICA  
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO  
INTDO.(A/S) : CONGRESSO NACIONAL  
ADV.(A/S) : ANDERSON DE OLIVEIRA NORONHA  
ADV.(A/S) : MATEUS FERNANDES VILELA LIMA  
ADV.(A/S) : GABRIELLE TATITH PEREIRA

### VOTO:

#### A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):

1. Nesta ação direta de inconstitucionalidade, com requerimento de medida cautelar, ajuizada pelo Partido Rede Sustentabilidade, se põe em questão a validade constitucional da “...*Lei Complementar nº 219/2025 (resultante do Projeto de Lei Complementar nº 192/2023), que ‘Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990 (Lei das Inelegibilidades), para modificar prazos de duração e de fixação dos termos iniciais e finais de contagem de inelegibilidades, e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições), para prever a criação do Requerimento de Declaração de Elegibilidade (RDE)’*, por vício de inconstitucionalidade formal e material” (fl. 1, e-doc. 1).

Esta ação direta de inconstitucionalidade foi devidamente instruída, nos termos do art. 10 da Lei n. 9.868/1999. Em acatamento ao princípio constitucional da razoável duração do processo, **propõe-se a conversão do exame do pleito cautelar em julgamento de mérito.**

Acolhe-se, assim, procedimento que vem sendo reiterado neste Supremo Tribunal Federal, como se tem, por exemplo, na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 1.161, Relatora a Ministra Cármen Lúcia, Plenário, DJe 13.12.2024; na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.661, Relatora a Ministra Rosa Weber, Plenário,

DJ 5.10.2020; na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5.393, Relator o Ministro Luís Roberto Barroso, Plenário, DJe 19.2.2019.

*Preliminar de parcial conhecimento da ação direta*

2. O requerente impugna a Lei Complementar n. 219/2025, incluindo em sua indagação judicial pontos que sequer a integram, por terem sido objeto de veto presidencial, a dizer, regras que não compõem o documento legal, na forma questionada. O autor excepciona de sua indagação judicial apenas o art. 3º da Lei Complementar n. 219/2025.

De se enfatizar que os vetos presidenciais apostos ao Projeto de Lei não foram derrubados pelo Congresso Nacional, razão pela qual não há como se conhecer daquela parte impugnada por não ter existência jurídica.

A parte vetada pelo Presidente da República não integra o texto da Lei Complementar n. 219/2025, como publicada, razão pela qual inexistente no ordenamento jurídico, o que afasta a possibilidade de conhecimento da ação direta neste ponto.

Como assentado pelo Procurador-Geral da República, “o veto presidencial à nova redação do art. 1º, I, d, e §§ 4º-F, 6º e 9º, e ao art. 26-E da Lei Complementar n. 64/19906 impede o conhecimento dos pedidos a eles relacionados” (fl. 16, e-doc. 77).

3. Ao apreciar controvérsia semelhante, este Supremo Tribunal Federal assentou que “a parte do projeto de lei vetada pelo Chefe do Poder Executivo somente adquire existência jurídico-positiva após a apreciação e eventual derrubada do veto pelo Poder Legislativo, seguida de nova promulgação e publicação” (ADI n. 6.319, Relator o Ministro Cristiano Zanin, DJe 10.12.2025).

## ADI 7881 / DF

Na mesma linha, por exemplo: ADPF n. 1 - QO, Relator o Ministro Néri da Silveira, Plenário, DJ 7.11.2003; RE n. 706.103, Relator o Ministro Luiz Fux, Plenário, DJe 14.5.2020.

### **4. Não conheço da ação no ponto relativo à impugnação aos dispositivos vetados.**

#### *Preliminar de alegada inépcia da petição inicial*

5. O Presidente da República, nos termos de parecer exarado pelo Consultor-Geral da União, suscita preliminar de não conhecimento da ação pela ausência de impugnação específica. Afirma que “*o partido autor elenca diversos princípios constitucionais supostamente ofendidos pela norma atacada, mas não demonstra em que medida os dispositivos legais ofendem diretamente o texto constitucional. Sem o necessário confronto pontual e fundamentado entre os dispositivos questionados e o respectivo parâmetro de controle, não se deve conhecer a presente ação direta*” (fls. 4-5, e-doc. 51).

Na petição inicial, o requerente afirma que “*a Lei Complementar impugnada, em quase toda a sua inteireza, à exceção do seu art. 3º, viola o núcleo de proteção que a Constituição confere à moralidade eleitoral, compromete a confiança do eleitorado e vulnera a autenticidade da representação política*” (fl. 20, e-doc. 1). Entretanto, os argumentos específico apresentados restringem-se à impugnação às alterações na contagem do prazo de inelegibilidade e na fixação de limite máximo unificado no acúmulo de condenações.

6. Nos termos do inc. I do art. 3º da Lei n. 9.868/1999, a petição inicial deverá indicar o dispositivo de lei impugnado e os fundamentos jurídicos do pedido em relação a cada impugnação apresentada.

A inexistência de impugnação adequada, específica e consistente

## ADI 7881 / DF

juridicamente, a justificar a pretendida declaração de inconstitucionalidade de cada dispositivo impugnado, conduz ao não conhecimento da ação neste ponto.

7. Embora na ação de controle abstrato de constitucionalidade a causa de pedir seja aberta, essa característica não isenta o autor da ação do dever de apresentar argumentação que justifique o pedido de declaração de inconstitucionalidade das normas postas em questão.

Não compete ao Supremo Tribunal Federal, com o pedido formulado de forma incompleta, substituir-se no papel do autor e apontar os motivos que poderiam justificar eventual acolhimento do pedido deduzido.

Nesse sentido são, por exemplo, os seguintes julgados: ADI n. 7.519/AC, de minha relatoria, Plenário, DJe 12.12.2024; ADI n. 5.039/RO, Relator o Ministro Edson Fachin, Plenário, DJe de 25.2.2021; e ADI n. 5.118-AgR/DF, Relator o Ministro Alexandre de Moraes, Plenário, DJe 17.5.2018.

8. Pelo exposto, **conheço parcialmente da presente ação direta, em relação à impugnação das normas da Lei Complementar n. 64/1990 e a Lei n. 9.504/1997 alteradas pela Lei Complementar n. 219/2025, a saber, as als. b, c, e, k, l e o do inc. I e § 8º do art. 1º e ao art. 26-D da Lei Complementar n. 64/1990.**

### Mérito

9. Na espécie, a Lei impugnada (Lei Complementar n. 219/2025) alterou a Lei Complementar n. 64/1990 (Lei das Inelegibilidades), modificando prazos de duração e fixação dos termos iniciais e finais de contagem de inelegibilidades. Também alterou, por Lei Complementar,

## ADI 7881 / DF

Lei ordinária, qual seja, a Lei n. 9.504/1997 (apelidada de Lei das Eleições), prevendo a criação do Requerimento de Declaração de Elegibilidade - RDE.

Tem-se nas alterações promovidas pela norma impugnada à Lei Complementar n. 64/1990:

	LC 64/1990	LC 64/1990 COM AS ALTERAÇÕES DA LC 219/2025
<u>al. b do inc. I do art. 1º</u>	os membros do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas, da Câmara Legislativa e das Câmaras Municipais, que hajam perdido os respectivos mandatos por infringência do disposto nos incisos I e II do art. 55 da Constituição Federal, dos dispositivos equivalentes sobre perda de mandato das Constituições Estaduais e Leis Orgânicas dos Municípios e do Distrito Federal, <u>para</u>	os membros do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas, da Câmara Legislativa e das Câmaras Municipais que tenham perdido os respectivos mandatos por infringência do disposto nos incisos I e II do caput do art. 55 da Constituição Federal ou dos dispositivos equivalentes sobre perda de mandato das Constituições Estaduais e das Leis Orgânicas dos Municípios e do Distrito Federal, <u>nos 8 (oito) anos subsequentes à data da decisão que</u>

	<u>as eleições que se realizarem durante o período remanescente do mandato para o qual foram eleitos e nos oito anos subsequentes ao término da legislatura.</u>	<u>decretar a perda do cargo eletivo</u>
<u>al. c do inc. I do art. 1º</u>	o Governador e o Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal e o Prefeito e o Vice-Prefeito que perderem seus cargos eletivos por infringência a dispositivo da Constituição Estadual, da Lei Orgânica do Distrito Federal ou da Lei Orgânica do Município, <u>para as eleições que se realizarem durante o período remanescente e nos 8 (oito) anos subsequentes ao término do mandato para o qual tenham sido eleitos</u>	o Governador e o Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal e o Prefeito e o Vice-Prefeito que perderem seus cargos eletivos por infringência do disposto na Constituição Estadual, na Lei Orgânica do Distrito Federal ou na Lei Orgânica do Município, <u>nos 8 (oito) anos subsequentes à data da decisão que decretar a perda do cargo eletivo</u>
<u>al. e do inc. I</u>	os que forem	os que forem

<p><u>do art. 1º</u></p>	<p>condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, <u>desde a condenação até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena,</u> pelos crimes:</p>	<p>condenados em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, <u>desde a referida condenação até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos, pelos crimes a seguir, ressalvados os itens 6 a 10 e os crimes contra a administração pública, cuja inelegibilidade ocorrerá desde a condenação por órgão colegiado até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena</u></p>
<p><u>al. k do inc. I do art. 1º</u></p>	<p>o Presidente da República, o Governador de Estado e do Distrito Federal, o Prefeito, os membros do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas, da Câmara Legislativa, das Câmaras Municipais, que renunciarem a seus</p>	<p>o Presidente da República, o Governador de Estado e do Distrito Federal, o Prefeito e os membros do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas, da Câmara Legislativa e das Câmaras Municipais que renunciarem a seus mandatos desde o oferecimento de</p>

	<p>mandatos desde o oferecimento de representação ou petição capaz de autorizar a abertura de processo por infringência a dispositivo da Constituição Federal, da Constituição Estadual, da Lei Orgânica do Distrito Federal ou da Lei Orgânica do Município, <u>para as eleições que se realizarem durante o período remanescente do mandato para o qual foram eleitos e nos 8 (oito) anos subsequentes ao término da legislatura;</u></p>	<p>representação ou de petição capaz de autorizar a abertura de processo por infringência de dispositivo da Constituição Federal, da Constituição Estadual, da Lei Orgânica do Distrito Federal ou da Lei Orgânica dos Municípios, <u>nos 8 (oito) anos subsequentes à data da renúncia ao cargo eletivo;</u></p>
<p><u>al. I do inc. I do art. 1º</u></p>	<p>os que forem condenados à suspensão dos direitos políticos, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, por</p>	<p>os que forem condenados à suspensão dos direitos políticos, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, por ato</p>

	ato doloso de improbidade administrativa que importe lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito, desde a condenação ou o trânsito em julgado <b><u>até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena</u></b>	doloso de improbidade administrativa que importe, concomitantemente, na parte dispositiva da decisão, lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito, <b><u>desde a condenação por órgão colegiado até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos</u></b>
<b><u>al. o do inc. I do art. 1º</u></b>	os que forem demitidos do serviço público em decorrência de processo administrativo ou judicial, <b><u>pelo prazo de 8 (oito) anos, contado da decisão, salvo se o ato houver sido suspenso ou anulado pelo Poder Judiciário;</u></b>	os que forem demitidos do serviço público em decorrência de processo administrativo ou judicial, <b><u>quando o fato que deu causa à demissão for equiparado a ato de improbidade,</u></b> pelo prazo de 8 (oito) anos, contado da decisão, salvo se o ato houver sido suspenso ou anulado pelo Poder Judiciário
<b><u>al. g do inc. II do art. 1º</u></b>	os que tenham, <b><u>dentro dos 4 (quatro)</u></b>	os que tenham, <b><u>dentro dos 6 (seis)</u></b>

	<p><u>meses anteriores ao pleito</u>, ocupado cargo ou função de direção, administração ou representação em entidades representativas de classe, mantidas, total ou parcialmente, por contribuições impostas pelo poder Público ou com recursos arrecadados e repassados pela Previdência Social;</p>	<p><u>meses anteriores ao pleito</u>, ocupado cargo ou função de direção, administração ou representação em entidades representativas de classe mantidas, total ou parcialmente, por contribuições impostas pelo poder público ou com recursos arrecadados e repassados pela Previdência Social</p>
<p><u>al. i do inc. II do art. 1º</u></p>	<p>os que, servidores públicos, estatutários ou não, dos órgãos ou entidades da Administração direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos Territórios, inclusive das fundações mantidas pelo Poder Público, <u>não se afastarem até 3 (três) meses anteriores ao pleito, garantido o</u></p>	<p>os que, servidores públicos, estatutários ou não, dos órgãos ou entidades da administração direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos Territórios, inclusive das fundações mantidas pelo poder público, <u>não se afastarem até 3 (três) meses anteriores ao pleito, garantido o</u> direito à percepção dos</p>

	<u>direito à percepção dos seus vencimentos integrais</u>	seus vencimentos integrais e permitida a continuidade do afastamento até 10 (dez) dias após a realização do segundo turno, caso dele participem;
<u>al. a do inc. IV do art. 1º</u>	no que lhes 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, <u>observado o prazo de 4 (quatro) meses para a desincompatibilização</u>	no que lhes for aplicável, por identidade de situações, os inelegíveis para os cargos de Presidente e Vice-Presidente da República e de Governador e Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal, <u>observado o prazo de 6 (seis) meses para a desincompatibilização</u>
<u>al. b do inc. IV do art. 1º</u>	os membros do Ministério Público e Defensoria Pública em exercício na Comarca, <u>nos 4 (quatro) meses anteriores ao pleito, sem prejuízo dos vencimentos integrais</u>	os membros do Ministério Público e da Defensoria Pública em exercício na Comarca, <u>nos 6 (seis) meses anteriores ao pleito, sem prejuízo dos vencimentos integrais</u>

<p><u>al. c do inc. IV do art. 1º</u></p>	<p>as autoridades policiais, civis ou militares, com exercício no Município, <u>nos 4 (quatro) meses anteriores ao pleito</u></p>	<p>as autoridades policiais, civis ou militares, em exercício no Município, <u>nos 6 (seis) meses anteriores ao pleito</u></p>
<p><u>§4º-B do art. 1º</u></p>		<p>Para fins de incidência das alíneas “g” e “l” do inciso I do caput deste artigo, considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado exclusiva e cumulativamente nos arts. 9º e 10 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 (Lei de Improbidade Administrativa), não bastando a voluntariedade do agente</p>
<p><u>§4º-C do art. 1º</u></p>		<p>O mero exercício da função ou o desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato</p>

		<p>doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa, impedindo a incidência do disposto nas alíneas “g” e “l” do inciso I do caput deste artigo.</p>
<p><u>§4º-D do art. 1º</u></p>		<p>As ações judiciais ajuizadas pelos mesmos fatos, ou por fatos a eles conexos, que possam acarretar a suspensão dos direitos políticos e a aplicação do disposto nas alíneas “e” e “l” do inciso I do caput deste artigo gerarão a inelegibilidade a partir da primeira condenação proferida por órgão colegiado, vedada a incidência de nova restrição à elegibilidade, ainda que tenham sido impostas sanções ulteriores mais gravosas.</p>
<p><u>§4º-E do art. 1º</u></p>		<p>Na hipótese de ocorrência de fatos</p>

		<p>ímprobos conexos, assim considerados segundo as regras previstas na Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), se o autor optar por promover as respectivas ações de improbidade administrativa em processos separados, será observada a contagem do prazo prevista na alínea “I” do inciso I do caput deste artigo a partir da primeira condenação proferida ou confirmada por órgão judicial colegiado, ainda que haja decisões colegiadas posteriores, inclusive com sanções mais gravosas</p>
<p><b><u>§7º do art. 1º</u></b></p>		<p>Os servidores públicos que se licenciarem para concorrer a cargo eletivo deverão retornar imediatamente às suas</p>

		funções, sob pena de responsabilização administrativa, nas hipóteses em que a agremiação partidária não formalizar o pedido de registro de sua candidatura ou o pedido tiver sido indeferido ou cassado, a partir do trânsito em julgado da decisão
<u>§8º do art. 1º</u>		Durante o transcurso do prazo de inelegibilidade decorrente de improbidade administrativa, o acúmulo com eventuais condenações posteriores que impliquem restrição à capacidade eleitoral passiva deve ser unificado para atender o limite máximo de 12 (doze) anos, observado o disposto no § 4º-E.
<u>Art. 26-D</u>		As condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade

		<p>devem ser aferidas no momento de formalização do registro de candidatura, sem prejuízo do reconhecimento pela Justiça Eleitoral, de ofício ou mediante provocação, das alterações fáticas ou jurídicas supervenientes que afastem ou extingam a inelegibilidade, incluído o encerramento do seu prazo, desde que constituídas até a data da diplomação</p>
--	--	---

*Da alegada inconstitucionalidade formal*

**10.** O autor sustenta que a legislação impugnada seria formalmente inconstitucional, em razão *“da flagrante violação ao devido processo legislativo constitucional, previsto no art. 59 e, de modo específico, no art. 65, parágrafo único, da Constituição Federal, que impõe o retorno obrigatório do projeto de lei à Casa iniciadora sempre que a Casa revisora introduzir emendas de mérito ao texto”*.

Afirma que *“o Senado Federal, atuando como Casa revisora, promoveu modificações substanciais ao conteúdo do projeto de lei aprovado pela Câmara dos Deputados, sob o pretexto de ajustes redacionais. As alterações, contudo,*

*atingiram a substância da proposição, alterando critérios materiais de inelegibilidade e termos de contagem dos prazos, configurando emendas de mérito”.*

**11.** O parágrafo único do art. 65 da Constituição dispõe que ao ser emendado, os projetos de lei devem retornar à Casa iniciadora.

No julgamento da ação declaratória de constitucionalidade n. 3, este Supremo Tribunal firmou o entendimento de que esse retorno não se faz necessário se a mudança promovida pela outra Casa não importar alteração substancial da proposta original:

*“O retorno do projeto emendado à Casa iniciadora não decorre do fato de ter sido simplesmente emendado.*

*Só retornará se, e somente se, a emenda tenha produzido modificação de sentido na proposição jurídica.*

*Ou seja, se a emenda produzir proposição jurídica diversa da proposição emendada.*

*Tal ocorrerá quando a modificação produzir alterações em qualquer um dos âmbitos de aplicação do texto emendado: material, pessoal, temporal ou espacial.*

*Não basta a simples modificação do enunciado pela qual se expressa a proposição jurídica.*

*O comando jurídico - a proposição - tem que ter sofrido alteração.*

*O conceito de emenda de redação é: modifica-se o enunciado, sem alterar a proposição” (Relator o Ministro Nelson Jobim, Plenário, DJ 9.5.2003).*

Em recente julgado, o Plenário deste Supremo Tribunal assentou *“mostra(r)-se relevante perquirir, diante de uma emenda apresentada pela Casa*

## ADI 7881 / DF

*Revisora, se ela possui, ou não, aptidão para modificar a proposição jurídica originalmente encaminhada pela Casa Iniciadora. Caso se compreenda que a Casa Revisora introduziu emenda que implica alteração, supressão ou complementação de conteúdo, mostra-se indispensável o retorno à Casa Iniciadora para análise e deliberação. Caso se entenda em sentido diverso, ou seja, que a emenda inserida pela Casa Revisora não acarretou modificação quanto à substância do projeto, revela-se prescindível o retorno à Casa Iniciadora” (ADI 6085, Relator o Ministro Cristiano Zanin, Relator p/ Acórdão o Ministro Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 8.10.2025, grifos nossos).*

**12.** Na espécie, alega-se alteração substancial promovida pela Casa Legislativa revisora sem o retorno da matéria à Casa iniciadora quanto às als. *d* e *e* do inc. I do art. 1º da Lei Complementar n. 64/1990.

Quanto à al. *d*, como afirmado, essa norma foi vetada pelo Presidente da República e não tendo sido o veto derrubado pelo Congresso Nacional, não existe no mundo jurídico, pelo que esta ação direta não pode ser conhecida quanto a impugnação dessa alínea.

**13.** Quanto à al. *e* do inc. I do art. 1º da Lei Complementar n. 64/1990, o texto encaminhado pela Câmara dos Deputados ao Senado Federal apresentava a norma seguinte: “os que forem condenados em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, desde a condenação por órgão colegiado até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos, pelos crimes”.

A Casa revisora, no caso o Senado da República, alterou a norma fazendo constar na regra “ressalvados os itens 6 a 10 e os crimes contra a administração pública, cuja inelegibilidade ocorrerá desde a condenação por órgão colegiado até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena”, ao final do texto.

## ADI 7881 / DF

A norma foi assim promulgada sem devolução à Câmara dos Deputados para exame e decisão legislativa:

*“os que forem condenados em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, desde a referida condenação até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos, pelos crimes a seguir, ressalvados os itens 6 a 10 e os crimes contra a administração pública, cuja inelegibilidade ocorrerá desde a condenação por órgão colegiado até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena” (grifos nossos).*

O autor afirma que a inclusão desse trecho *“representa a mais grave alteração de mérito promovida pelo Senado Federal, criando um duplo regime de inelegibilidade completamente diverso daquele aprovado pela Câmara dos Deputados”*.

Em suas informações, o Senado Federal juntou o Ofício n. 152/2025 da Secretaria-Geral da Mesa daquela Casa legislativa, pelo qual explicitadas as razões da alteração do texto encaminhado pela Câmara dos Deputados:

*“No caso da adequação redacional inserida na alínea ‘e’, o Senado resgatou em parte a lógica original da lei, coerente com o princípio de proporcionalidade da pena em função da gravidade do ato. A alteração promovida – embora descrita pelo autor da ADI como a ‘mais grave’ – não desvirtua o projeto, mas sim o aprimora tecnicamente e o torna mais adequado ao espírito do conteúdo aprovado pela Câmara e também já presente na LC 64/1990. A versão final do Senado conciliou dois objetivos insculpidos na essência da proposta aprovada pela Câmara: manteve a regra geral da contagem de 8 anos (dando uniformidade e previsibilidade), porém resguardou a excepcionalidade para crimes de elevada lesividade social, seguindo a fórmula da Lei da Ficha Limpa, pela qual nesses casos o prazo conta após o cumprimento da pena.*

O Senador Sérgio Moro, na sessão de 18 de março de 2025,

*ocasião em que apresentou a sugestão redacional, fez questão de destacar a sua consonância com a Lei da Ficha Limpa:*

*‘Então, muito embora existam esses casos de pontuais excessos que o projeto visa coibir e aos quais visa trazer uma racionalidade, a sugestão seria uma emenda aqui de redação, uma sugestão de redação ao Relator, fazendo um diferencial desses casos para que, no caso de condenação de crimes graves, o período de oito anos siga-se após o cumprimento da pena. Porque senão nós abrimos a porta da política para criminosos - e aí nós estamos falando não só de crimes contra a administração pública, mas de traficantes, de lideranças do crime organizado -, e, do outro lado, nós estaríamos anulando a Lei da Ficha Limpa, porque durante o cumprimento da pena os direitos políticos do condenado já estão suspensos. Para esses casos mais graves, Presidente Davi, a sugestão é que os oito anos contem ali - isso é possível por uma emenda de redação, o que nós conversamos ali anteriormente -, porque nunca foi o propósito da Câmara e nunca foi, na minha interpretação, o propósito do Senado permitir que condenados por crimes gravíssimos pudessem concorrer às eleições. Aí, para esses indivíduos, é necessário nós termos um prazo mais longo.’*

*Longe de criar ‘incoerência’, a distinção de tratamento sugerida pelo Senador e acatada pelo relator e pelo Plenário da Casa diferencia situações desiguais na medida de sua desigualdade, o que é consentâneo com os princípios da isonomia material e da proporcionalidade. Importa notar que tais princípios já eram ínsitos da própria redação original da LC 64/90, que realizava distinções com base na gravidade do crime. O § 4º do art. 1º dessa Lei, com redação dada pela Lei da Ficha Limpa, dispõe que a inelegibilidade prevista na alínea ‘e’ do inciso I não se aplica aos crimes culposos e àqueles definidos em lei como de menor potencial ofensivo, nem aos crimes de ação penal privada, evidenciando que a própria Lei já previa gradação na aplicação da inelegibilidade, isentando da sanção os praticantes de crimes menos graves. Mais: tal sistemática não foi alterada pela Câmara, fato a demonstrar sua chancela pela proporcionalidade na aplicação das sanções. Logo o Senado Federal, em alteração redacional,*

*apenas manteve o espírito de penalidade gradativa já consagrado pela Câmara e pela LC 64/1990.*

*Além disso, do ponto de vista ético-moral, cabe ressaltar que a alteração teve também como objetivo atender a preocupações expressadas pela Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), conforme fala do Presidente Davi Alcolumbre na sessão de 2 de setembro de 2025:*

*‘O SR. PRESIDENTE (Davi Alcolumbre. Bloco Parlamentar Democracia/UNIÃO - AP) - Senador Esperidião Amin, eu queria cumprimentar V. Exa. Permita-me fazer um registro. V. Exa. solicitou do Presidente da Casa que pudesse receber no gabinete da Presidência o Presidente da CNBB e diversas autoridades, e nós tratamos com muita franqueza naquele momento - e V. Exa. participou da reunião - sobre o meu posicionamento em relação a esse tema e de que nós, daquele momento em diante, iríamos buscar uma solução de um texto que atendesse os desejos e os anseios também da Conferência Nacional dos Bispos do Brasil, ou seja, da Igreja Católica brasileira, em relação a esse tema. E as adequações, V. Exa. lembra muito bem - é muito assunto, muitas das vezes passa despercebido -, as adequações que foram propostas pelo Senador Sergio Fernando Moro foram ao encontro dos desejos também de fazermos uma legislação equilibrada e, na palavra de V. Exa., equânime’”.*

14. O que se verifica, da comparação entre o texto encaminhado pela Casa iniciadora e a norma ao final promulgada com os termos votados inovadoramente pelo Senado da República, atuando no caso como Casa Revisora, é que a alteração limitou a contagem do prazo de oito anos de inelegibilidade a partir da decisão colegiada condenatória apenas para cinco dos dez crimes previstos na al. e do inc. I do art. 1º da Lei Complementar n. 64/1990, mantendo a sistemática anterior aos outros seis crimes.

## ADI 7881 / DF

Essa dissonância entre as Casas Legislativas foi reconhecida, por exemplo, pela Procuradoria-Geral da República, que asseverou: *“quanto ao dispositivo que não foi vetado, de fato não houve coincidência nas deliberações tomadas na Câmara dos Deputados e no Senado no que tange à nova redação da alínea e do art. 1º, I. A Câmara dos Deputados havia previsto a contagem do prazo de 8 anos de inelegibilidade a partir da decisão colegiada condenatória para todo os crimes descritos nos dez itens da alínea. O Senado anuiu a esse regramento, exceto quanto aos crimes referidos nos números de 6 a 10 da alínea bem como os crimes contra a Administração Pública (estes referidos com um dos delitos arrolados no número 1)”*.

O que se teve, assim, foi a exclusão da incidência de parte do texto encaminhado pela Câmara dos Deputados, que estabelecia aquela contagem de prazo a todos os dez crimes previstos na alínea.

Em que pese a exposição formal dos Senhores Senadores, apresentada nos debates, de ter havido mera emenda de redação, não é o que ocorreu no procedimento. A Casa revisora alterou a proposição legislativa em seu mérito, limitando prazos e alterando o espírito e a consequência jurídica do que tinha sido examinado, debatido e votado na Câmara dos Deputados. Nos termos constitucionalmente estabelecidos, seria obrigatória a devolução da matéria à Casa iniciadora, o que não se deu. Não se sustenta a assertiva de ter havido mera mudança na redação porque a nova regra *“não desvirtua o projeto, mas sim o aprimora tecnicamente e o torna mais adequado ao espírito do conteúdo aprovado pela Câmara”*.

Na norma aprovada na segunda Casa - o Senado da República - prevaleceu uma inovação que distingue, em sua essência e em suas consequências, o regime jurídico entre os crimes ali previstos que não tinha sido estabelecida pela Casa iniciadora. A alteração promovida pelo Senado Federal modifica o que tinha sido encaminhado pela Câmara dos

## ADI 7881 / DF

Deputados, não obstante a afirmativa de que se tenha mantido a sistemática antes prevista na norma de regência.

15. Como antes realçado, a jurisprudência deste Supremo Tribunal é no sentido de que não apenas as alterações substanciais importam o retorno da matéria à Casa iniciadora, mas também a complementação e, notadamente nesse caso, a supressão. Na espécie, embora não tenha sido suprimido o texto encaminhado pela Câmara dos Deputados, o Senado Federal acrescentou exceção à regra proposta pela Casa Iniciadora, suprimindo hipóteses de incidência da nova contagem de prazo e modificando o quadro normativo em suas consequências.

No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.085, o Redator para o Acórdão, Ministro Gilmar Mendes, realçou que *“não se revela lícito o procedimento adotado pelo Senado Federal, na medida em que, atuando como Casa Revisora, promoveu emenda que, em alguma dimensão, criou direito novo, caracterizando-se, pois, como de natureza substancial”*. (grifos nossos)

A criação desse *“direito novo”* pela Casa revisora não pode ser compreendido somente em relação ao que se tinha antes da aprovação do projeto de lei, mas especialmente ao que enviado pela Casa iniciadora.

No caso em exame, a emenda que estabeleceu duas contagens de prazo distintas aos crimes previstos na al. *e* do inc. I do art. 1º da Lei Complementar n. 64/1990, substituindo a sistemática unificada proposta pela Casa iniciadora, não é emenda de redação, mas emenda de mérito, pelo que a matéria deveria ser devolvida à Câmara dos Deputados.

16. Nesse sentido, voto no sentido de reconhecer a **inconstitucionalidade formal da Lei Complementar n. 219/2025, na parte que altera a al. *e* do inc. I do art. 1º da Lei Complementar n.**

64/1990.

Da alegada inconstitucionalidade material

17. Embora o pedido do autor nesta ação direta seja pela inconstitucionalidade da Lei Complementar n. 219/2025, a impugnação formulada na petição inicial põe em questão a validade das alterações quanto a contagem de prazo das condenações para fins de inelegibilidade.

O autor aponta descumprimento dos princípios da moralidade, da impessoalidade, da soberania popular da proporcionalidade, da vedação à proteção deficiente e ao retrocesso.

18. Como afirmei no julgamento conjunto das Ações Declaratórias de Constitucionalidade n. 29 e 30 e da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.578, *“inelegibilidade (...) não é pena; é uma condição interdita para o exercício de determinado desempenho”*.

José Jairo Gomes, por exemplo, define-a como *“impedimento ao exercício da cidadania passiva, de maneira que o cidadão fica impossibilitado de ser escolhido para ocupar cargo político-eletivo. Em outros termos, trata-se de fator negativo cuja presença obstrui ou subtrai a capacidade eleitoral passiva do nacional, tornando-o inapto para receber votos e, pois, exercer mandato representativo”* (GOMES, José Jairo. *Direito Eleitoral*, 19 ed., ver., atual. e ampl. Barueri, São Paulo, Editora Atlas, 2023, p. 185).

19. As causas de inelegibilidade estão previstas, fundamentalmente, no art. 14 da Constituição da República, no qual se confere ao legislador nacional competência para, por Lei Complementar, estabelecer *“outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a*

## ADI 7881 / DF

*influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta”, na redação dada pela Emenda Constitucional n. 4/94.*

Nesse sentido, foi promulgada a Lei Complementar n. 64/1990, que *“estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências”*.

Essa legislação teve três grandes alterações desde o início de sua vigência.

Em 14.4.1994, foi publicada a Lei Complementar n. 81/1994 que *“altera a redação da alínea ‘b’ do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, para elevar de três para oito anos o prazo de inelegibilidade para os parlamentares que perderem o mandato por falta de decoro parlamentar”*. Trata-se da primeira alteração à Lei Complementar n. 64/1990 com intuito de alargar o prazo de ilegibilidade, fixando oito anos, o que se tornaria o padrão observado nas seguintes alterações legislativas.

Ao julgar a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.089, este Supremo Tribunal confirmou a constitucionalidade das alterações promovidas pela Lei Complementar n. 81/1994, nos termos da seguinte ementa:

*“Ementa: 1. Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Art. 1º, inciso I, alínea b, da Lei de Inelegibilidades (LC 64/90), com as alterações promovidas pela LC 81/94. Alegação de inconstitucionalidade do marco inicial da contagem do prazo de oito anos de inelegibilidade, a partir do término da legislatura aplicado a agentes políticos que vierem a perder seus mandatos. Inocorrência. 3. Violação ao princípio da igualdade, com fundamento em suposto tratamento diferenciado conferido ao Presidente da República pelo art. 52, parágrafo único da Constituição. Não configuração. 4. Diversidade da natureza jurídica dos institutos da inelegibilidade e da inabilitação.*

*Ausência de liame conceitual entre os dois institutos capaz de sustentar o tratamento igualitário perseguido pelo requerente. Inelegibilidade: status eleitoral, configuração imediata. Inabilitação: sanção decorrente de condenação do Chefe do Poder Executivo por crime de responsabilidade. 5. Marco inicial da contagem do prazo de inelegibilidade. Liberdade de conformação do legislador extraída diretamente de autorização constitucional. Art. 14, § 9º, da Constituição. 6. Preponderância da proteção ao bem comum e ao interesse público em relação aos interesses meramente individuais ou privados. Fortalecimento do sistema democrático e representativo. Incidência dos princípios da moralidade e da probidade administrativa. 7. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente” (ADI 4089, Relator o Ministro Edson Fachin, Tribunal Pleno, DJe 21.10.2020).*

**20.** A principal alteração à Lei Complementar n. 64/1990 adveio com a promulgação da Lei Complementar n. 135/2010, divulgada e apelidada como “Lei da Ficha Limpa”.

Como realçado, por exemplo, por Bernardo Gonçalves Fernandes, essa Lei Complementar, “*que foi fruto de iniciativa popular, em um amplo processo, com mais de 1 milhão e 600 mil assinaturas, apresenta, entre outras novidades, que: a) candidatos que tiverem condenação criminal por órgão colegiado, ainda que caiba recurso, ficarão impedidos de obter o registro de candidatura, pois serão considerados inelegíveis; b) Além disso, é importante salientar, que a nova Lei alterou de 3 (três) para 8 (oito) anos o período que o candidato condenado ficará inelegível, após o cumprimento da pena no que tange aos crimes por ela citados (explicitados nela)” (FERNANDES, Bernardo Gonçalves, Curso de Direito Constitucional. 12. ed. rev., atual, e ampl. - Salvador: Ed. JusPodivm, 2020, p. 1030, grifos nossos).*

A constitucionalidade da Lei Complementar n. 135/2010 foi assentada por este Supremo Tribunal no julgamento das Ações

Declaratórias de Constitucionalidade n. 29 e 30 e da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.578. Esta a ementa do julgado:

“AÇÕES DECLARATÓRIAS DE CONSTITUCIONALIDADE E AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE EM JULGAMENTO CONJUNTO. LEI COMPLEMENTAR Nº 135/10. HIPÓTESES DE INELEGIBILIDADE. ART. 14, § 9º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. MORALIDADE PARA O EXERCÍCIO DE MANDATOS ELETIVOS. INEXISTÊNCIA DE AFRONTA À IRRETROATIVIDADE DAS LEIS: AGRAVAMENTO DO REGIME JURÍDICO ELEITORAL. ILEGITIMIDADE DA EXPECTATIVA DO INDIVÍDUO ENQUADRADO NAS HIPÓTESES LEGAIS DE INELEGIBILIDADE. PRESUNÇÃO DE INOCÊNCIA (ART. 5º, LVII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL): EXEGESE ANÁLOGA À REDUÇÃO TELEOLÓGICA, PARA LIMITAR SUA APLICABILIDADE AOS EFEITOS DA CONDENAÇÃO PENAL. ATENDIMENTO DOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE. OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO: FIDELIDADE POLÍTICA AOS CIDADÃOS. VIDA PREGRESSA: CONCEITO JURÍDICO INDETERMINADO. PRESTÍGIO DA SOLUÇÃO LEGISLATIVA NO PREENCHIMENTO DO CONCEITO. CONSTITUCIONALIDADE DA LEI. AFASTAMENTO DE SUA INCIDÊNCIA PARA AS ELEIÇÕES JÁ OCORRIDAS EM 2010 E AS ANTERIORES, BEM COMO E PARA OS MANDATOS EM CURSO.

1. A elegibilidade é a adequação do indivíduo ao regime jurídico - constitucional e legal complementar - do processo eleitoral, razão pela qual a aplicação da Lei Complementar nº 135/10 com a consideração de fatos anteriores não pode ser capitulada na retroatividade vedada pelo art. 5º, XXXVI, da Constituição, mercê de incabível a invocação de direito adquirido ou de autoridade da coisa julgada (que opera sob o pálio da cláusula rebus sic stantibus) anteriormente ao pleito em oposição ao diploma legal retromencionado;

*subjaz a mera adequação ao sistema normativo pretérito (expectativa de direito).*

*2. A razoabilidade da expectativa de um indivíduo de concorrer a cargo público eletivo, à luz da exigência constitucional de moralidade para o exercício do mandato (art. 14, § 9º), resta afastada em face da condenação prolatada em segunda instância ou por um colegiado no exercício da competência de foro por prerrogativa de função, da rejeição de contas públicas, da perda de cargo público ou do impedimento do exercício de profissão por violação de dever ético-profissional.*

*3. A presunção de inocência consagrada no art. 5º, LVII, da Constituição Federal deve ser reconhecida como uma regra e interpretada com o recurso da metodologia análoga a uma redução teleológica, que reaproxime o enunciado normativo da sua própria literalidade, de modo a reconduzi-la aos efeitos próprios da condenação criminal (que podem incluir a perda ou a suspensão de direitos políticos, mas não a inelegibilidade), sob pena de frustrar o propósito moralizante do art. 14, § 9º, da Constituição Federal.*

*4. Não é violado pela Lei Complementar nº 135/10 o princípio constitucional da vedação de retrocesso, posto não vislumbrado o pressuposto de sua aplicabilidade concernente na existência de consenso básico, que tenha inserido na consciência jurídica geral a extensão da presunção de inocência para o âmbito eleitoral.*

*5. O direito político passivo (ius honorum) é possível de ser restringido pela lei, nas hipóteses que, in casu, não podem ser consideradas arbitrárias, porquanto se adequam à exigência constitucional da razoabilidade, revelando elevadíssima carga de reprovabilidade social, sob os enfoques da violação à moralidade ou denotativos de improbidade, de abuso de poder econômico ou de poder político.*

*6. O princípio da proporcionalidade resta prestigiado pela Lei Complementar nº 135/10, na medida em que: (i) atende aos fins*

*moralizadores a que se destina; (ii) estabelece requisitos qualificados de inelegibilidade e (iii) impõe sacrifício à liberdade individual de candidatar-se a cargo público eletivo que não supera os benefícios socialmente desejados em termos de moralidade e probidade para o exercício de referido munus publico.*

7. *O exercício do ius honorum (direito de concorrer a cargos eletivos), em um juízo de ponderação no caso das inelegibilidades previstas na Lei Complementar nº 135/10, opõe-se à própria democracia, que pressupõe a fidelidade política da atuação dos representantes populares.*

8. *A Lei Complementar nº 135/10 também não fere o núcleo essencial dos direitos políticos, na medida em que estabelece restrições temporárias aos direitos políticos passivos, sem prejuízo das situações políticas ativas.*

9. *O cognominado desacordo moral razoável impõe o prestígio da manifestação legítima do legislador democraticamente eleito acerca do conceito jurídico indeterminado de vida progressa, constante do art. 14, § 9.º, da Constituição Federal.*

10. *O abuso de direito à renúncia é gerador de inelegibilidade dos detentores de mandato eletivo que renunciarem aos seus cargos, posto hipótese em perfeita compatibilidade com a repressão, constante do ordenamento jurídico brasileiro (v.g., o art. 55, § 4º, da Constituição Federal e o art. 187 do Código Civil), ao exercício de direito em manifesta transposição dos limites da boa-fé.*

11. *A inelegibilidade tem as suas causas previstas nos §§ 4º a 9º do art. 14 da Carta Magna de 1988, que se traduzem em condições objetivas cuja verificação impede o indivíduo de concorrer a cargos eletivos ou, acaso eleito, de os exercer, e não se confunde com a suspensão ou perda dos direitos políticos, cujas hipóteses são previstas no art.*

*15 da Constituição da República, e que importa restrição não apenas ao direito de concorrer a cargos eletivos (ius honorum), mas*

*também ao direito de voto (ius suffragii). Por essa razão, não há inconstitucionalidade na cumulação entre a inelegibilidade e a suspensão de direitos políticos.*

*12. A extensão da inelegibilidade por oito anos após o cumprimento da pena, admissível à luz da disciplina legal anterior, viola a proporcionalidade numa sistemática em que a interdição política se põe já antes do trânsito em julgado, cumprindo, mediante interpretação conforme a Constituição, deduzir do prazo posterior ao cumprimento da pena o período de inelegibilidade decorrido entre a condenação e o trânsito em julgado.*

*13. Ação direta de inconstitucionalidade cujo pedido se julga improcedente. Ações declaratórias de constitucionalidade cujos pedidos se julgam procedentes, mediante a declaração de constitucionalidade das hipóteses de inelegibilidade instituídas pelas alíneas 'c', 'd', 'f', 'g', 'h', 'j', 'm', 'n', 'o', 'p' e 'q' do art. 1º, inciso I, da Lei Complementar nº 64/90, introduzidas pela Lei Complementar nº 135/10, vencido o Relator em parte mínima, naquilo em que, em interpretação conforme a Constituição, admitia a subtração, do prazo de 8 (oito) anos de inelegibilidade posteriores ao cumprimento da pena, do prazo de inelegibilidade decorrido entre a condenação e o seu trânsito em julgado.*

*14. Inaplicabilidade das hipóteses de inelegibilidade às eleições de 2010 e anteriores, bem como para os mandatos em curso, à luz do disposto no art. 16 da Constituição. Precedente: RE 633.703, Rel. Min. GILMAR MENDES (repercussão geral)" (ADC 29, Relator o Ministro Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJe 29.6.2012)*

A constitucionalidade da Lei Complementar n. 135/2010 foi novamente questionada neste Supremo Tribunal pela Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.630, na qual se manteve a compreensão firmada nas ADCs ns. 29 e 30. Tem-se naquele julgado:

“CONSTITUCIONAL. ELEITORAL. AÇÃO DIRETA. ART. 1º, I, ALÍNEA ‘E’, DA LEI COMPLEMENTAR 64/1990 (REDAÇÃO DA LC 135/2010). INELEGIBILIDADE DECORRENTE DE CONDENAÇÃO CRIMINAL. INÍCIO DA CONTAGEM DO PRAZO DE 8 ANOS A PARTIR DA DATA DO CUMPRIMENTO DA PENA. DETRAÇÃO DO TEMPO DE INELEGIBILIDADE ENTRE O JULGAMENTO COLEGIADO E O TRÂNSITO EM JULGADO DA CONDENAÇÃO. DETRAÇÃO DO PERÍODO ENTRE O TRÂNSITO EM JULGADO E O FIM DO CUMPRIMENTO DA PENA. ALEGAÇÃO DE VIOLAÇÃO AOS ARTS. 14, § 9º, E 15, CAPUT E INCISO III, DA CF. VITUAL CASSAÇÃO DE DIREITOS POLÍTICOS E INDETERMINAÇÃO DO PRAZO DA INELEGIBILIDADE. PEDIDO JULGADO IMPROCEDENTE.

1. A Lei Complementar 135/2010 modificou o regime das inelegibilidades, majorando o prazo para 8 (oito) anos e estabelecendo inelegibilidade no curso do processo judicial, após o julgamento colegiado em segunda instância, visando a conferir efetividade à tutela da moralidade administrativa e à legitimidade dos processos eleitorais, como reconhecido pela CORTE no julgamento das ADCs 29 e 30 e da ADI 4578, em que se afirmou a constitucionalidade do tratamento rigoroso da matéria, inclusive em relação à inelegibilidade efetivada antes do trânsito em julgado da ação.

2. Carece de fundamento legal a pretensão a subtrair do prazo de 8 (oito) anos de inelegibilidade posterior ao cumprimento da pena o tempo em que a capacidade eleitoral passiva do agente foi obstaculizada pela inelegibilidade anterior ao trânsito em julgado e pelos efeitos penais da condenação, conforme expressamente debatido e rejeitado pela CORTE no julgamento das ADCs 29 e 30 e da ADI 4578.

3. A fluência integral do prazo de 8 anos de inelegibilidade após o fim do cumprimento da pena (art. 1º, I, ‘e’, da LC 64/1990, com a redação da LC 135/2010) é medida proporcional, isonômica e

*necessária para a prevenção de abusos no processo eleitoral e para a proteção da moralidade e probidade administrativas.*

4. *Ação Direta julgada improcedente*” (ADI 6.630, Relator o Ministro Nunes Marques, Relator p/ Acórdão o Ministro Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe 24.6.2022).

21. O que se questiona nesta ação direta é a mais recente alteração à Lei Complementar n. 64/90, como promulgado na Lei Complementar n. 219/2025 que, entre outras modificações, estabeleceu nova sistemática para contagem do prazo de inelegibilidade, estabelecendo o teto de 12 (doze) anos para restrição da capacidade eleitoral passiva.

De se estudar, portanto, nesta via do controle abstrato, se a legislação questionada na espécie teria desatendido os princípios e regras constitucionais apontadas pelo partido político autor.

22. Seja realçado que a norma constitucional que fundamenta a legislação sobre a matéria (lei complementar em alguns casos e lei ordinária em outros) tem um comando limitador da atuação legislativa complementar ou ordinária.

Tem-se na norma constitucional do § 9º do art. 14 da Constituição do Brasil:

“Art. 14.

...

§ 9º *Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o*

## ADI 7881 / DF

*abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.” (Redação dada pela Emenda Constitucional de Revisão nº 4, de 1994)*

Conferiu o constituinte ao legislador a competência para estabelecer outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, *“a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.”*

Não se autorizou, constitucionalmente, ao legislador a atribuição de atuar para desproteger os princípios expressamente nomeados pelo constituinte. O legislador pode, segundo o seu entendimento e opção, validamente legislar para aprimorar o procedimento para a proteção daqueles princípios, mas não pode, por ser ilegítimo e sem fundamento constitucional, desproteger, diminuir a proteção à probidade administrativa, à moralidade para exercício de mandato. Não pode ele desconsiderar a vida pregressa do candidato, diminuindo prazos que podem estabelecer, sem o afirmar expressamente, espaços de impunidade para aqueles que atuem em desrespeito jurídico a valores tutelados constitucionalmente.

Não é demais lembrar que todos os princípios constitucionais e valores sociais da probidade administrativa e da moralidade, afirmados pelo constituinte, foram acolhidos e determinantes para a atuação da sociedade ao colher as assinaturas que conduziram à formulação do projeto de lei, do qual se originou a Lei Complementar n. 135/2010, nomeada popularmente como Lei da Ficha Limpa.

Desproteger o que aquela legislação salvaguarda e que tem reiteradamente afirmada como constitucional por esse Supremo Tribunal

Federal, ainda que levado a efeito de forma subreptícia e com dizeres que se põem como redações diversas de um mesmo dito, não tem validade constitucional por desfavorecer a eficácia constitucional plena da norma protetiva dos valores insculpidos na Constituição da República.

*Da vedação ao retrocesso e da proibição de proteção deficiente*

23. O princípio da proibição de retrocesso social é acolhido, no constitucionalismo contemporâneo, como marco impeditivo de recuo a direitos e conquistas antes obtidas e que representem avanços civilizatórios em termos de direitos humanos, de ética e de fortalecimento dos princípios que respeitem à confiança democrática do cidadão nas instituições. Nesse sentido leciona, por exemplo, Ingo Wolfgang Sarlet que com esse princípio se impede que o núcleo essencial dos direitos fundamentais já realizado e efetivado por medidas legislativas seja aniquilado, diminuído ou dificultado por medidas estatais que recuem nos avanços humanitários:

*“(...) assim, a proibição de retrocesso assume (como parece ter sido suficientemente fundamentado) feições de verdadeiro princípio constitucional fundamental implícito, que pode ser reconduzido tanto ao princípio do Estado de Direito (no âmbito da proteção da confiança e da estabilidade das relações jurídicas inerentes à segurança jurídica), quanto ao princípio do Estado Social, na condição de garantia da manutenção dos graus mínimos de segurança social alcançados, sendo, de resto, corolário da máxima eficácia e efetividade das normas de direitos fundamentais sociais e do direito à segurança jurídica, assim como da própria dignidade da pessoa humana”. (SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 11. ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012, p. 407).*

Este Supremo Tribunal Federal firmou jurisprudência no sentido de

## ADI 7881 / DF

ser vedado o retrocesso social, especialmente em tema de direitos fundamentais. No julgamento da ADI n. 2.096, o Ministro Celso de Mello anotou:

*“Para além de todas as observações que venho de fazer, há a considerar, ainda, um outro parâmetro constitucional que merece ser invocado no caso ora em julgamento.*

*Refiro-me ao princípio da proibição do retrocesso, que, em tema de direitos fundamentais de caráter social, impede que sejam desconstituídas as conquistas já alcançadas pelo cidadão ou pela formação social em que ele vive, consoante adverte autorizado magistério doutrinário (GILMAR FERREIRA MENDES, INOCÊNCIO MÁRTIRES COELHO e PAULO GUSTAVO GONET BRANCO, ‘Hermenêutica Constitucional e Direitos Fundamentais’, 1ª ed./2ª tir., p. 127/128, 2002, Brasília Jurídica; J. J. GOMES CANOTILHO, ‘Direito Constitucional e Teoria da Constituição’, p. 320/322, item n. 03, 1998, Almedina; ANDREAS JOACHIM KRELL, ‘Direitos Sociais e Controle Judicial no Brasil e na Alemanha’, p. 40, 2002, Sergio Antonio Fabris Editor; INGO W. SARLET “Algumas considerações em torno do conteúdo, eficácia e efetividade do direito à saúde na Constituição de 1988”, “in ” Interesse Público, p. 91/107, n. 12, 2001, Notadez; THAIS MARIA RIEDEL DE RESENDE ZUBA, ‘O Direito Previdenciário e o Princípio da Vedação do Retrocesso’, p. 107/139, itens ns. 3.1 a 3.4, 2013, LTr, v.g.).*

*Na realidade, a cláusula que proíbe o retrocesso em matéria social traduz, no processo de sua concretização, verdadeira dimensão negativa pertinente aos direitos sociais, impedindo, em consequência, que os níveis de concretização dessas prerrogativas, uma vez atingidos, venham a ser reduzidos, degradados ou suprimidos” (ADI 2096, Relator o Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJe 13.10.2020).*

Sobre a proibição de proteção deficiente, Daniel Sarmiento e Cláudio Pereira de Souza Neto elucidam:

*“A ideia de proporcionalidade como proibição da proteção deficiente (Untermassverbot) desenvolveu-se no direito constitucional germânico a partir da concepção de que os direitos fundamentais não são meros direitos subjetivos negativos, mas possuem também uma dimensão objetiva, na medida em que tutelam certos bens jurídicos e valores que devem ser promovidos e protegidos diante de riscos e ameaças originários de terceiros. Reconheceu-se, portanto, um dever de proteção estatal dos direitos fundamentais - mesmo os de matriz liberal -, que se estende ao Legislativo, à Administração Pública e ao Poder Judiciário. Este dever de proteção é também chamado de imperativo de tutela. Daí decorre que o princípio da proporcionalidade também pode ser manejado para controlar a observância pelo Estado deste dever de proteção, de forma a coibir a sua inação ou atuação deficiente” (SOUZA NETO, Cláudio Pereira; SARMENTO, Daniel. *Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 481).*

A análise da questão posta na presente ação direta de inconstitucionalidade impõe o exame e a verificação, em cada item, do atendimento a duas dimensões do princípio da proporcionalidade: a primeira, denominada de proibição do excesso (*Ubermassverbot*) e, a segunda, chamada de proibição da proteção deficiente (*Untermassverbot*).

O princípio da proibição de proteção deficiente tem sido invocado por este Supremo Tribunal como fundamento para conferir interpretação normativa apta a possibilitar a efetivação de direitos fundamentais insuficientemente protegidos. Nesse sentido, por exemplo:

*“Direito constitucional e civil. Recurso extraordinário. Repercussão geral. Inconstitucionalidade da distinção de regime sucessório entre cônjuges e companheiros. 1. A Constituição brasileira contempla diferentes formas de família legítima, além da que resulta do casamento. Nesse rol incluem-se as famílias formadas mediante*

*união estável. 2. Não é legítimo desequiparar, para fins sucessórios, os cônjuges e os companheiros, isto é, a família formada pelo casamento e a formada por união estável. Tal hierarquização entre entidades familiares é incompatível com a Constituição de 1988. 3. Assim sendo, o art. 1790 do Código Civil, ao revogar as Leis nºs 8.971/94 e 9.278/96 e discriminar a companheira (ou o companheiro), dando-lhe direitos sucessórios bem inferiores aos conferidos à esposa (ou ao marido), entra em contraste com os princípios da igualdade, da dignidade humana, da proporcionalidade como vedação à proteção deficiente, e da vedação do retrocesso. 4. Com a finalidade de preservar a segurança jurídica, o entendimento ora firmado é aplicável apenas aos inventários judiciais em que não tenha havido trânsito em julgado da sentença de partilha, e às partilhas extrajudiciais em que ainda não haja escritura pública. 5. Provimento do recurso extraordinário. Afirmação, em repercussão geral, da seguinte tese: ‘No sistema constitucional vigente, é inconstitucional a distinção de regimes sucessórios entre cônjuges e companheiros, devendo ser aplicado, em ambos os casos, o regime estabelecido no art. 1.829 do CC/2002’” (RE 878694, Relator o Ministro Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe 6.2.2018).*

A aplicação desse princípio em matéria eleitoral guarda especial relação com a “*proteção deficiente dos valores constitucionais que resguardam a democracia e o processo eleitoral brasileiro*” (ADI n. 4.899, Relator o Ministro Dias Toffoli, Plenário, Dje 14.8.2024).

#### *Da inconstitucionalidade das normas questionadas*

**24.** Como antes mencionado, a Lei Complementar n. 219/2025 resulta do Projeto de Lei Complementar n. 192/2023, de autoria da Deputada Federal Dani Cunha. Consta da justificativa daquele projeto de lei:

*“O presente Projeto de Lei Complementar foi engendrado dentro do contexto de aperfeiçoamento da legislação eleitoral realizada*

*por esta Câmara dos Deputados nos anos anteriores às eleições, que se convencionou denominar de 'Minirreforma Eleitoral'.*

*Conforme se verá, as sugestões contempladas nessa proposição consolidam na legislação alguns posicionamentos jurisprudenciais tanto do Supremo Tribunal Federal quanto do Tribunal Superior Eleitoral, bem como materializam aperfeiçoamentos amplamente discutidos ao longo dos últimos anos, com imensa densidade teórica, por juristas, acadêmicos, cientistas políticos, classe política, entidades da sociedade civil organizada e instituições estatais, como o Tribunal Superior Eleitoral e o Ministério Público Eleitoral.*

*Importa, de plano, deixar consignado que o conteúdo da proposição que ora apresentamos é muito similar - praticamente idêntico - ao aprovado pela Câmara dos Deputados em 2021, no âmbito do Projeto de Lei Complementar nº 112/2021 (Novo Código Eleitoral), no que se refere às inelegibilidades. Tal fato revela que o texto resulta de um amadurecimento das propostas, que irão conferir mais justiça e equilíbrio às sanções de inelegibilidade.*

*Confirma esse contexto os debates travados nas Audiências Públicas realizadas pelo Grupo de Trabalho - do qual tenho a honra de ser coordenadora, cuja relatoria coube ao ilustre Deputado Rubens Pereira Jr.*

*Pode-se, inclusive, perceber o grau de maturidade e sofisticação intelectual das discussões travadas dado o elevado nível dos argumentos apresentados e das sugestões encaminhadas.*

*Exatamente por isso, os ajustes plasmados no texto são meramente pontuais e não veiculam mudanças estruturais e sistêmicas profundas em nosso arquétipo legislativo político-eleitoral, o que, se fossem levadas a termo, escapariam do escopo de uma reforma que se pretende Mini.*

*Adentrando, agora, nas específicas modificações do presente PLP, tem-se, em primeiro lugar, a positivação da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Tribunal Superior Eleitoral a respeito*

*da aplicação imediata, aos feitos eleitorais, das alterações promovidas na Lei de Improbidade Administrativa.*

*Consoante bem destacou a Ministra Cármen Lúcia, em precedente recente na Corte Superior Eleitoral, ‘consignou-se que a necessidade de aplicação da nova Lei de Improbidade Administrativa às causas eleitorais em curso decorre da tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do Recurso Extraordinário com Agravo n. 843.989/PR (tema 1.199 da repercussão geral), relator o Ministro Alexandre de Moraes, DJe de 2.9.2022).*

(...)

*Em vista disso, trasladou-se, para extirpar eventuais dúvidas hermenêuticas, o regramento alusivo à caracterização da conduta reputada como dolosa, bem como a previsão de que o mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa, dados os seus reflexos diretos na configuração da inelegibilidade das alíneas g e l do inciso I do art. 1º do Estatuto das Inelegibilidades.*

*Em segundo lugar, e também sobre a alínea l, a proposição positiva, em sede legal, a orientação remansosa do Tribunal Superior Eleitoral, segundo a qual ‘[n]os termos da jurisprudência desta Corte, reafirmada para as Eleições 2020 a partir do julgamento do REspe nº 0600181–98/AL, de minha relatoria, publicado em sessão em 1º.12.2020, a inelegibilidade da alínea l exige presença cumulativa dos requisitos de lesão ao Erário e enriquecimento ilícito.’ (TSE – REspeEl nº 060018853, rel. Min. Tarcísio Vieira De Carvalho Neto, PSESS 18.12.2020).*

*No mais, e em terceiro lugar, a proposição objetiva dar tratamento objetivo, previsível e isonômico ao termo inicial dos prazos de inelegibilidade. Nesse sentido, inspirou-se no primoroso trabalho consolidado no PLP nº 112 aprovado nesta Casa Legislativa e atualmente em trâmite perante o Senado Federal, a fim de promover os*

ajustes essenciais em alguns dispositivos da LC nº 64/90, e, consequência, conferir maior objetividade e segurança jurídica na fixação dos termos iniciais e finais de contagem de inelegibilidades, que, em alguns casos, decretavam, senão a morte política do cidadão, a perpetuidade da restrição imposta.

Assim, pacificou-se, por exemplo, (i) a data da decisão que decretar a perda do cargo eletivo, para incidência da inelegibilidade das alíneas b e c do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 135/2010; (ii) a data da eleição na qual ocorreu a prática abusiva, para os casos do art. 1º, inciso I, alínea d, da referida LC; (iii) a data da condenação por órgão colegiado, nos casos das alíneas l e e do inciso I do art. 1º do aludido diploma; e (iv) a data da renúncia ao cargo eletivo, na hipótese da alínea k do inciso I do art. 1º da Lei das Inelegibilidades.

Em quarto lugar, previu-se a possibilidade de se abater, do cômputo do total do prazo, o tempo de restrição à cidadania passiva transcorrido entre a data da condenação por órgão colegiado até o trânsito em julgado, exegese que prestigia, como dito, o direito fundamental político de elegibilidade.

Percebe-se com clareza meridiana que os ideários democrático e republicano presidiram as modificações contempladas na proposição, as quais, repisa-se, decorre de um longo processo de maturação das ideias propostas, o que facilitou o encaminhamento dos trabalhos” (grifos nossos).

Embora substancialmente alterado o que inicialmente proposto pela parlamentar autora daquela proposta legislativa, no Projeto de Lei Complementar n. 192/2023 sempre se patenteou o objetivo de rever o termo inicial e a contagem do prazo de inelegibilidade, passando-se a prever a possibilidade “de se abater, do cômputo do total do prazo, o tempo de restrição à cidadania passiva transcorrido entre a data da condenação por órgão colegiado até o trânsito em julgado”. Invocou-se, para tanto, o cumprimento do exercício do direito político da elegibilidade.

Nesse objetivo legislativo se poderia cogitar de ser legítima alguma alteração se não se cuidasse de desguarnecer a proteção constitucional dos princípios realçados como determinantes para a normalidade, a legitimidade ética e política do processo eleitoral, da integridade eleitoral e da igualdade de tratamento entre os candidatos, “*considerada a vida pregressa do candidato*”, como constitucionalmente expresso na norma constitucional.

25. Também foi antes rememorado, neste voto, que o Projeto de Lei Complementar n. 192/2023 foi parcialmente vetado, tendo sido sancionado na parte referente às alterações na contagem dos prazos de inelegibilidade da seguinte forma:

<p><b><u>al. b do inc. I do art. 1º</u></b></p>	<p>os membros do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas, da Câmara Legislativa e das Câmaras Municipais que tenham perdido os respectivos mandatos por infringência do disposto nos incisos I e II do caput do art. 55 da Constituição Federal ou dos dispositivos equivalentes sobre perda de mandato das Constituições Estaduais e das Leis Orgânicas dos Municípios e do Distrito Federal, <b><u>nos 8 (oito) anos subsequentes à data da decisão que decretar a perda do cargo eletivo</u></b></p>
<p><b><u>al. c do inc. I do art. 1º</u></b></p>	<p>o Governador e o Vice-Governador de Estado e do Distrito Federal e o Prefeito e o Vice-Prefeito que perderem seus cargos eletivos por infringência do disposto na Constituição Estadual, na Lei Orgânica do Distrito Federal ou na Lei Orgânica do Município, <b><u>nos 8 (oito) anos</u></b></p>

	<u>subsequentes à data da decisão que decretar a perda do cargo eletivo</u>
<u>al. e do inc. I do art. 1º</u>	os que forem condenados em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, <u>desde a referida condenação até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos, pelos crimes a seguir, ressalvados os itens 6 a 10 e os crimes contra a administração pública, cuja inelegibilidade ocorrerá desde a condenação por órgão colegiado até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena</u>
<u>al. k do inc. I do art. 1º</u>	o Presidente da República, o Governador de Estado e do Distrito Federal, o Prefeito e os membros do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas, da Câmara Legislativa e das Câmaras Municipais que renunciarem a seus mandatos desde o oferecimento de representação ou de petição capaz de autorizar a abertura de processo por infringência de dispositivo da Constituição Federal, da Constituição Estadual, da Lei Orgânica do Distrito Federal ou da Lei Orgânica dos Municípios, <u>nos 8 (oito) anos subsequentes à data da renúncia ao cargo eletivo;</u>
<u>al. l do inc. I do art. 1º</u>	os que forem condenados à suspensão dos direitos políticos, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, por ato doloso de improbidade

	administrativa que importe, concomitantemente, na parte dispositiva da decisão, lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito, <b><u>desde a condenação por órgão colegiado até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos</u></b>
--	---

26. Observa-se que, diferente do que se tinha na Lei Complementar n. 135/2010, que estabelecia diferentes marcos iniciais para contagem do prazo, a Lei Complementar n. 219/2025 unificou o prazo de oito anos. E esse prazo passa a ser contado a partir da condenação do órgão colegiado ou da data da decisão que determinar a perda do cargo eletivo, com exceção dos crimes 6 a 10 previstos na al e do inc. I do art. 1º daquela lei complementar e os crimes contra a administração pública, que mantiveram a contagem do prazo a partir do cumprimento da pena.

Essa alteração importa na medida que o transcurso do prazo não mais considera o cumprimento da pena, pelo que, em alguns casos, é possível que o período de inelegibilidade seja menor que o de cumprimento da pena, implicando em imediato restabelecimento dos direitos políticos, em sua máxima extensão, assim que cumprida a pena.

Nesse sentido, ao se manifestar quanto à constitucionalidade da nova norma da al. e do inc. I art. 1º da LC 64/1990, por exemplo, a Procuradoria-geral da República realça que “a recente alteração da Lei Complementar n. 64/1990 estabelece regime de inelegibilidade mais brando, quando decorrente de condenação pelos crimes previstos nos itens 1 a 5 da alínea e. Nesses casos, a inelegibilidade, que começa com a condenação por órgão judicial colegiado, mesmo antes do trânsito em julgado, dura 8 anos, independentemente do fato de ainda persistirem os efeitos da condenação penal. Dessa forma, pode acontecer de a inelegibilidade ser superada antes do atendimento da condição de

*elegibilidade. Admiti-lo, porém, implica a impropriedade de dar por válido que a lei complementar seja apta para interferir nos conteúdos normativos autônomos e distintos previstos nos arts. 15, III, e 14, § 9º, da Constituição, em confronto, além disso, com a compreensão do Supremo Tribunal Federal sobre o tema” (e-doc. 77 - grifos nossos).*

No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6.630, este Supremo Tribunal Federal concluiu pela constitucionalidade da al. e do inc. I art. 1º da Lei Complementar n. 64/1990, alterada pela Lei Complementar n. 135/2010, notadamente na parte que estabeleceu que o termo inicial para contagem do prazo de oito anos de inelegibilidade seria o término do cumprimento da pena. Tem-se no voto do Ministro Alexandre de Moraes, Redator para o acórdão:

*“Diversamente do que afirmado na petição inicial, a CORTE efetivamente deliberou sobre a constitucionalidade do art. 1º, I, ‘e’, da LC 64/1990, entendendo constitucional a fluência integral do prazo de 8 anos após o cumprimento da pena, por integrar um projeto normativo (Lei da Ficha Limpa) editado com o propósito de assegurar a efetividade das normas que tutelam e promovem a moralidade administrativa, a idoneidade e legitimidade dos processos eleitorais e, portanto, afastando, qualquer possibilidade de detração.*

*Ou seja, afastou-se o entendimento de que a previsão do prazo de 8 anos de inelegibilidade impediria que a capacidade eleitoral do réu fosse de efeitos antes do trânsito em julgado.*

*Afirmou-se que a possibilidade de cúmulo desses períodos não seria desproporcional, apenas revelava o rigor com que o legislador pretendeu regular a matéria, o que se mostra justificado e necessário. E também foi afirmada a impossibilidade de que a suspensão dos direitos políticos no curso do cumprimento da pena fosse detraída do prazo de 8 anos de inelegibilidade.*

*Essa foi, portanto, o julgamento da CORTE, proferido por*

## ADI 7881 / DF

*maioria absoluta de seus membros, pela constitucionalidade dessa nova hipótese de inelegibilidade de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena, sem possibilidade de detração. E, em face do caráter dúplice das ações concentrados, essa decisão possui efeitos vinculantes, conforme já analisado.*

*Nesse sentido, o Tribunal Superior Eleitoral, em acatamento ao julgamento já referido dessa CORTE, aplica a inelegibilidade do art. 1º, I, 'e', da LC 64/1990, em conformidade com a declaração de sua constitucionalidade, ou seja, sem qualquer óbice à contagem integral do prazo de 8 anos após o cumprimento da pena”.*

Por essa mesma razão, como mencionado pelo Procurador-Geral da República, “na ADI n. 7.236/DF, o Ministro Alexandre de Moraes suspendeu liminarmente a vigência do art. 12, § 1022, da Lei n. 8.429/1992, com a redação conferida pela Lei n. 14.230/2021, reiterando a compreensão de não ser ‘constitucionalmente aceitável a redução do prazo legal de inelegibilidade em razão do período de incapacidade eleitoral decorrente de improbidade administrativa’” (e-doc. 77).

**27.** As alterações promovidas pela Lei Complementar n. 219/2025, ao pretexto de se conferirem máxima efetividade ao art. 14 da Constituição da República, esvaziam o instituto da inelegibilidade, o qual, como afirmado, é condição interdita para o exercício de determinado desempenho, não se constituindo pena no sentido jurídico.

A inelegibilidade é instituto legítimo e protetivo, constituindo limitação constitucional para o exercício do direito à elegibilidade, que se conforma aos princípios e à regras afirmados no sistema normativo fundamental para se dar cumprimento ao modelo democrático e republicano posto na Constituição.

Néviton Guedes, por exemplo, anota que “as inelegibilidades são

## ADI 7881 / DF

*restrições que a Constituição impõe ao exercício dessa espécie de direitos fundamentais. Com efeito, na precisa lição de Konrad Hesse, as liberdades asseguradas pelas normas de direitos fundamentais são liberdades jurídicas e como tal (são) sempre determinadas (delimitadas) no seu conteúdo, isto é, não podem ser exercidas sem quaisquer limites. As limitações ou restrições a direitos fundamentais nada mais são do que a determinação desses limites. De outro lado, uma vez que os direitos fundamentais são garantidos por norma com acento no próprio texto constitucional, considerada a hierarquia máxima de que gozam as normas constitucionais, é absolutamente lógico que também os limites desses direitos só possam encontrar os seus fundamentos na Constituição, diretamente, ou por ela autorizados” (GUEDES, Néviton. Comentário ao artigo 14. in: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013).*

As alterações levadas a efeito pela Lei Complementar n. 219/2025, relacionam-se aos termos iniciais e à contagem de prazo para fins de inelegibilidade e estabelecem cenário de patente retrocesso ao que se tinha estabelecido como instrumento de garantia dos princípios republicano, da probidade administrativa e da moralidade pública.

A República manifesta-se como princípio fundamental do sistema constitucional brasileiro. A partir dela desenha-se a arquitetura jurídica da organização e do exercício do poder estatal.

O princípio republicano ultrapassa a função essencial de representação da descrição da *“forma política em que não existe Chefe do Estado ou em que o Chefe do Estado não é hereditário”* (CAETANO, Marcello. *Manual de Ciência Política*. Lisboa: Coimbra Editora, 1987. Pg. 329). Como observei em estudo sobre o tema:

*“A República é o símbolo jurídico, tornado norma impositiva de*

*um sistema de convivência política segundo o Direito, no qual a coisa do povo é exercida, efetiva, imediata e permanentemente, segundo o seu interesse, não podendo se consagrar, nesse exercício, peculiaridades decorrentes de condição pessoal específica e de privilégios, preferências ou preconceitos.*

*A República é o brasão jurídico da igualdade no trato e no retrato da coisa pública; o símbolo tornado princípio jurídico-normativo, de cumprimento impositivo e impostergável, da publicização dos negócios de todos os cidadãos, titulares não apenas do poder, mas senhores do seu exercício e do seu destino.*

*A vocação da República é a comunidade. A cidade é pública. A sua Constituição, República. O seu Governo, res pública” (ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. República e Federação no Brasil: Traços constitucionais da organização política brasileira. Belo Horizonte: Del Rey, 1997. Pg. 93).*

Em seu inafastável compromisso de guardar e preservar a ordem constitucional, este Supremo Tribunal atua no sentido de afastar por antijurídicos quaisquer comportamentos e atos que impeçam, dificultem ou embacem a probidade administrativa e a moralidade pública inerente ao regime republicano.

Nesse sentido, as alterações específicas às als. *b, c, e, k e l* do inc. I do art. 1º da Lei Complementar n. 64/1990 que modificaram o termo inicial da contagem de prazo de inelegibilidade são incompatíveis com o modelo constitucional democrático e republicano.

Anota-se, quanto à al. *o*, que, embora o autor afirma que “*as alíneas l e o, relativas à improbidade administrativa e à demissão do serviço público por ato equiparado a improbidade, passam a fixar o termo inicial da inelegibilidade na data da condenação ou da decisão, sem observar o caráter continuado da reprovabilidade até o efetivo cumprimento da sanção, o que reduz a gravidade da resposta estatal frente a violações severas à ética pública e ao patrimônio*

coletivo”, o novo termo inicial previsto na alínea questionada (al. o), com as alterações promovidas pela Lei Complementar n. 219/2025, é exatamente o mesmo do que estava previsto na Lei Complementar n. 64/1990 desde as alterações promovidas pela “Lei da Ficha Limpa”. Não há o que questionar, portanto, quanto à sua validade constitucional já reconhecida por este Supremo Tribunal Federal, como antes rememorado.

De se realçar que, prevalecendo o entendimento da inconstitucionalidade da nova redação das als. b, c, e, k e l do inc. I do art. 1º da Lei Complementar n. 64/1990, os demais dispositivos inseridos pela Lei Complementar n. 219/2025, que fazem referência aos prazos estabelecidos naquelas alíneas (por exemplo, os §§4º D e E), devem ser interpretados nos exatos termos da declaração de inconstitucionalidade, a fazer valer o que decidido por este Supremo Tribunal.

**28.** Quanto à fixação de limite máximo unificado para aplicação da restrição à capacidade eleitoral passiva, a norma impugnada estabelece:

*“§ 8º Durante o transcurso do prazo de inelegibilidade decorrente de improbidade administrativa, o acúmulo com eventuais condenações posteriores que impliquem restrição à capacidade eleitoral passiva deve ser unificado para atender o limite máximo de 12 (doze) anos, observado o disposto no § 4º-E”.*

A fixação do limite de período de inelegibilidade, mediante a unificação de múltiplas condenações, insere-se no âmbito da discricionariedade do legislador, somente sendo compatível com a Constituição da República se não se estabelecer espaço de anomia e desigualdade.

Na espécie, a adoção do novo critério objetivo para a limitação temporal esvazia a proteção constitucional à probidade administrativa e à moralidade, porque possibilita espaço e prazo no qual a legislação não

## ADI 7881 / DF

alcançaria mais algum efeito, pois imune a novas decisões judiciais conclusivas sobre práticas ilícitas e impeditivas da elegibilidade não produziriam efeito no ambiente eleitoral, desprotegendo o sistema constitucionalmente definido com base nos princípios éticos e desguarnecendo o eleitor da salvaguarda da lisura das candidaturas apresentadas. O discurso da excessiva extensão das restrições impostas ao direito fundamental de participação política depende apenas da atuação legítima daquele que queira ingressar na vida pública pela elegibilidade. Não atuando contra a lei não terá contra si decisões judiciais que possam importar naquela consequência de inelegibilidade durante determinado prazo.

Não se sustenta, portanto, em minha compreensão, a assertiva do Advogado-Geral da União no sentido de que *“a cláusula de teto impede efeitos punitivos potencialmente perpétuos por sobreposição de condenações relativas a um mesmo ciclo de vida política, promovendo racionalidade do sistema e previsibilidade eleitoral, sem afastar o patamar de tutela aos bens protegidos pelo artigo 14, § 9º. ...”* (fls. 10-11, e-doc. 68).

A perpetuidade poderia ser cogitada da prática de ilícitos ou da incursão do candidato a ingressar ou persistir na vida pública perpetuando-se na prática de condutas ilícitas ou na inserção em situações ou ambientes contrárias às normas sobre a elegibilidade.

**29.** A norma impugnada, como posta, importaria em impunidade ou anistia, estendendo o que seria disciplinar o período de inelegibilidade na hipótese de cumulativas condenações sem adotar mecanismos ou instrumentos para o integral cumprimento da legislação que fixa os contornos e limitações às candidaturas, para garantia do processo eleitoral íntegro.

Não se cuida, portanto, no caso em análise, de perenidade ou

## ADI 7881 / DF

imutabilidade de inelegibilidade, mas de eventual persistência do interessado ou da interessada em adotar práticas contrárias ao direito, porque não se está cogitando apenas de uma conclusão judicial, mas de uma série de práticas em relação a cada qual sendo provocado o Poder Judiciário ou o sistema eleitoral.

Não é uma prática contrária às regras de inelegibilidade que estaria sendo descumprida e que conduziria à “unificação”, como é óbvio. É um conjunto de práticas contrárias ao direito que poderia conduzir a um igual conjunto de decisões judiciais que imporiam a resposta do direito ético e coerente com os princípios constitucionais da probidade administrativa e da moralidade como exigência para a elegibilidade.

A limitação temporal incluída pelo Legislador ao § 8º do art. 1º da Lei Complementar n. 64/1990 não se harmoniza com o dever de *“proteger a probidade administrativa e a moralidade para exercício de mandato”*, como expressamente posto na Constituição do Brasil.

Não pode participar da vida política-eleitoral quem descumpra as normas constitucionais e legais, não se compatibilizando com a Constituição brasileira o estabelecimento de espaço de afastamento da obrigação de cumprir o Direito quem o queira fazer desobedecendo a Constituição em seus princípios apenas porque, tendo uma vez sido incluído no ambiente das inelegibilidade, tenha se inserido num limbo normativo, inalcançável em novas condutas e respostas judiciais, teria obtido um salvo conduto para o futuro com qualquer prática que lhe viesse a ser imposta depois do cumprimento do prazo máximo fixado.

**30.** Quanto à aferição das causas de inelegibilidade, o art. 26-D da Lei Complementar n. 64/1990, incluído pela Lei Complementar n. 219/2025, norma impugnada, estabelece:

*“Art. 26-D. As condições de elegibilidade e as causas de*

## ADI 7881 / DF

*inelegibilidade devem ser aferidas no momento de formalização do registro de candidatura, sem prejuízo do reconhecimento pela Justiça Eleitoral, de ofício ou mediante provocação, das alterações fáticas ou jurídicas supervenientes que afastem ou extingam a inelegibilidade, incluído o encerramento do seu prazo, desde que constituídas até a data da diplomação”.*

A condição de elegibilidade e as causas de inelegibilidade devem ser aferidas na formalização da candidatura, momento próprio para análise da situação jurídico-política e condição do candidato, que terá, por consequência, negado registro ou cancelado, se já tiver sido feito, ou declarado nulo o diploma, se já expedido (art. 15 da Lei Complementar n. 64/1990).

Excepcionalmente, a causa de inelegibilidade poderá surgir após o pedido de registro, caso em que se caracterizará como superveniente.

Como assentado por este Supremo Tribunal Federal, “*é constitucional a aferição das condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade no momento da formalização do pedido de registro da candidatura, ressalvadas as alterações fáticas ou jurídicas supervenientes ao registro que afastem a inelegibilidade, e que ocorram até as eleições*” (ADI n. 7.197, Relatora a Ministra Cármen Lúcia, Plenário, DJe 7.12.2023, grifos nossos).

Na mesma linha, leciona José Jairo Gomes, “*para ter eficácia no processo eleitoral em curso quando de seu surgimento, a inelegibilidade superveniente deve despontar até a data do pleito. É essa a ocasião em que o cidadão exerce o direito de sufrágio e pratica o ato jurídico de votar, sendo, portanto, nessa oportunidade que o candidato deve integralizar todos os requisitos necessários ao exercício da cidadania passiva, notadamente a elegibilidade. Essa interpretação tem por si o disposto na Súmula TSE no 47, segundo a qual a inelegibilidade superveniente ao registro de candidatura de índole infraconstitucional é a ‘que surge até a data do pleito’*” (GOMES, 2025, p.

275).

No mesmo sentido também é a Súmula n. 70 do Tribunal Superior Eleitoral, pela qual enunciado que *“o encerramento do prazo de inelegibilidade antes do dia da eleição constitui fato superveniente que afasta a inelegibilidade, nos termos do art. 11, § 10, da Lei n. 9.504/1997”*.

Assim, necessário conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 26-D da Lei Complementar n. 64/1990, incluída pela Lei Complementar n. 219/2025, para assentar que as condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade devem ser aferidas no momento de formalização do registro de candidatura, sem prejuízo do reconhecimento pela Justiça Eleitoral, de ofício ou mediante provocação, das alterações fáticas ou jurídicas supervenientes que afastem ou extingam a inelegibilidade, incluído o encerramento do seu prazo, desde que constituídas até a data da eleição.

Nesse sentido é a interpretação dada pela jurisprudência prevalecente e que se faz coerente com o que constitucionalmente estatuído para proteção e confiança do eleitor.

31. Pelo exposto, voto no sentido de

**a) converter o julgamento da cautelar em definitivo de mérito;**

**b) conhecer parcialmente da presente ação direta de inconstitucionalidade apenas em relação à impugnação das normas alteradas e na forma promovida pela Lei Complementar n. 219/2025 às als. b, c, e, k, l e o do inc. I e ao § 8º do art. 1º e ao art. 26-D da Lei Complementar n. 64/1990;**

**c) julgar parcialmente procedente a ação direta para**

*c.1)* declarar a inconstitucionalidade das alterações promovidas na Lei Complementar n. 64/1990 pela Lei Complementar n. 219/2025, essencialmente em seu art. 2º, relativamente às als. *b, c, e, k e l* do inc. I e ao § 8º do art. 1º, restabelecendo-se as normas da Lei Complementar n. 64/1990 vigentes antes das modificações determinadas pela legislação questionada na presente ação;

*c.2)* conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 26-D da Lei Complementar n. 64/1990, incluída pela Lei Complementar n. 219/2025, para assentar que as condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade devem ser aferidas no momento de formalização do registro de candidatura, sem prejuízo do reconhecimento pela Justiça Eleitoral, de ofício ou mediante provocação, das alterações fáticas ou jurídicas supervenientes que afastem ou extingam a inelegibilidade, incluído o encerramento do seu prazo, desde que constituídas até a data da eleição.