



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
SECRETARIA-GERAL DE CONTENCIOSO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 7881

Requerente: Rede Sustentabilidade

Requeridos: Presidente da República e Congresso Nacional

Relatora: Ministra CÁRMEN LÚCIA

*Direito Eleitoral. Lei Complementar nº 219/2025 que altera a Lei de Inelegibilidades (LC nº 64/1990) e a Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997), com ajustes no termo inicial e na contagem dos prazos de inelegibilidade de oito anos e criação do Requerimento de Declaração de Elegibilidade (RDE). Inexistência de inconstitucionalidade formal, pois as emendas do Senado não modificaram o conteúdo substancial aprovado pela Câmara, restringindo-se a ajustes redacionais. Alegações materiais afastadas, diante da preservação integral do regime da Lei da Ficha Limpa, do prazo de oito anos e da tutela da moralidade, probidade e isonomia eleitoral. Veto presidencial que eliminou dispositivos com potencial ofensa a princípios constitucionais, assegurando a higidez do texto sancionado. Observância da anualidade eleitoral e ausência de risco à segurança jurídica. Manifestação pelo indeferimento da cautelar.*

Egrégio Supremo Tribunal Federal,

O Advogado-Geral da União, tendo em vista o disposto no art. 103, § 3º, da Constituição da República, bem como no artigo 10 da Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999, vem, respeitosamente, manifestar-se quanto à presente ação direta de inconstitucionalidade.

## 1. DA AÇÃO DIRETA

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada por Rede Sustentabilidade em face da Lei Complementar nº 219/2025, 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)”, sob a alegação de vícios de inconstitucionalidade formal e material. Eis o teor do diploma normativo impugnado:*

Art. 1º Esta Lei Complementar 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).

Art. 2º A [Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990](#) (Lei das Inelegibilidades), passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 1º .....

I - .....

[b\)](#) 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, nos 8 (oito) anos subsequentes à data da decisão que decretar a perda do cargo eletivo;

[c\)](#) 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, nos 8 (oito) anos subsequentes à data da decisão que decretar a perda do cargo eletivo;

[d\)](#) (VETADO);

[e\)](#) 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:

.....

[k\)](#) 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, nos 8 (oito) anos subsequentes à data da renúncia ao cargo eletivo;

[l\)](#) 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, desde a condenação por órgão colegiado até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos;

.....

[o\)](#) os que forem demitidos do serviço público em decorrência de processo administrativo ou judicial, quando o fato que deu causa à demissão for equiparado a ato de improbidade, pelo prazo de 8 (oito) anos, contado da decisão, salvo se o ato houver sido suspenso ou anulado pelo Poder Judiciário;

.....

II - .....

[g\)](#) os que tenham, dentro dos 6 (seis) meses anteriores ao pleito, 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;

.....

[l\)](#) 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, não se afastarem até 3 (três) meses anteriores ao pleito, garantido o direito à percepção dos seus vencimentos integrais e permitida a continuidade do afastamento até 10 (dez) dias após a realização do segundo turno, caso dele participem;

.....

IV - .....

[a\)](#) 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, observado o prazo de 6 (seis) meses para a desincompatibilização;

[b\)](#) os membros do Ministério Público e da Defensoria Pública em exercício na Comarca, nos 6 (seis) meses anteriores ao pleito, sem prejuízo dos vencimentos integrais;

[c\)](#) as autoridades policiais, civis ou militares, em exercício no Município, nos 6 (seis) meses anteriores ao pleito;

.....

[§ 4º-B.](#) 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.

[§ 4º-C.](#) O mero exercício da função ou o desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato 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.

[§ 4º-D.](#) 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 posteriores mais gravosas.

[§ 4º-E.](#) Na hipótese de ocorrência de fatos 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 “l” 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.

[§ 4º-F.](#) (VETADO).

.....  
[§ 6º](#) (VETADO).

[§ 7º](#) Os servidores públicos que se licenciarem para concorrer a cargo eletivo deverão retornar imediatamente às suas 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.

[§ 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.

[§ 9º](#) (VETADO).” (NR)

[“Art. 26-D.](#) 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 diplomação.”

[“Art. 26-E.](#) (VETADO).”

Art. 3º O art. 11 da [Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997](#) (Lei das Eleições), passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 11. ....

[§ 10.](#) (Revogado).

.....  
[§ 16.](#) O pré-candidato que demonstrar dúvida razoável sobre a sua capacidade eleitoral passiva, ou o partido político a que estiver filiado, poderão dirigir à Justiça Eleitoral Requerimento de Declaração de Elegibilidade (RDE) a qualquer tempo, e a postulação poderá ser impugnada em 5 (cinco) dias por qualquer partido político com órgão de direção em atividade na circunscrição.” (NR)

Art. 4º Revoga-se o [§ 10 do art. 11 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997](#) (Lei das Eleições).

Art. 5º Esta Lei Complementar entra em vigor na data de sua publicação.

2. A parte requerente sustenta que *“a norma ora impugnada, fruto da aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 192/2023, promoveu profundas e deletérias alterações na Lei Complementar nº 64/1990, a Lei de Inelegibilidades, notadamente desfigurando o arcabouço normativo de proteção à probidade e à moralidade administrativa consolidado pela Lei Complementar nº 135/2010, a Lei da Ficha Limpa”*. Afirma que a *“ação direta de inconstitucionalidade tem por objeto a integralidade da Lei Complementar nº 219/2025, que representa um retrocesso institucional sem precedentes na proteção dos valores republicanos e democráticos consagrados pela Constituição Federal de 1988”* (petição inicial, fls. 1-2).

3. Inicialmente, argumenta que *“a presente Ação Direta de Inconstitucionalidade fundamenta-se, primordialmente, em vício insanável de inconstitucionalidade formal, que macula ab initio a gênese da norma ora impugnada. Tal vício decorre 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” (petição inicial, fl. 7).*

4. Aduz, nesse contexto, 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. A ausência de retorno do projeto à Casa iniciadora comprometeu a integridade do processo legislativo e violou frontalmente o modelo bicameral estabelecido pela Constituição da República” (petição inicial, fls. 7-8).*

5. Nesse sentido, destaca que o Senado *“alterou substancialmente o alcance da norma, incluindo expressamente os candidatos não eleitos no rol de sujeitos passivos da sanção de inelegibilidade. Tal modificação amplia significativamente o espectro de aplicação da norma, alterando sua ratio essendi e produzindo consequências jurídicas diversas daquelas pretendidas pela Casa iniciadora” (petição inicial, fl. 9).*

6. Reforça, ainda, que *“a Lei Complementar nº 219/2025 padece de vício insanável de inconstitucionalidade formal, por violação aos arts. 65, parágrafo único, da Constituição Federal, 135 do Regimento Comum do Congresso Nacional, e 101, IV, e 234, parágrafo único, do Regimento Interno do Senado Federal, bem como ao princípio do devido processo legislativo e ao sistema constitucional do bicameralismo” (petição inicial, fl. 17).*

7. Quanto à inconstitucionalidade material, a parte autora assevera 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, impondo a este Supremo Tribunal a declaração de sua inconstitucionalidade material” (petição inicial, fl. 20).*

8. Alega, também, que *“a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, ao consagrar em seu art. 14, § 9º, o dever de o legislador complementar proteger a probidade administrativa e a moralidade para o exercício do mandato, não estabeleceu uma mera faculdade discricionária, mas sim um mandamento de tutela qualificada” (petição inicial, fl. 21).*

9. Aponta, ainda, em relação à alteração introduzida na alínea e do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64/1990, violação ao princípio da proporcionalidade, ao adotar “*regime mais brando para tais delitos*”, o que, conforme sustenta, “*viola frontalmente o princípio da proporcionalidade, em sua dimensão de proibição de proteção deficiente (Untermassverbot), porquanto reduz a intensidade da resposta estatal exatamente nos casos em que se exigiria maior rigor. Os delitos elencados, por sua natureza, afetam bens jurídicos de alta relevância social — patrimônio público, economia popular, fé pública, saúde coletiva e confiança no sistema financeiro —, todos intrinsecamente ligados à ética republicana e à idoneidade necessária ao exercício de mandatos eletivos*” (petição inicial, fl. 52).

10. Para demonstrar a presença dos requisitos da medida liminar requerida, a parte autora afirma que “*a plausibilidade jurídica do pedido (fumus boni iuris) exsurge com clareza e multifacetada argumentação expendida ao longo desta exordial. As violações à Constituição da República são de tal ordem e magnitude que a presunção de constitucionalidade da norma impugnada se encontra severamente abalada (...). O perigo na demora (periculum in mora) se manifesta de forma concreta e iminente, consubstanciado no gravíssimo risco que a vigência da Lei Complementar nº 219/2025 representa para a integridade do próximo pleito eleitoral. A aplicação imediata da norma, conforme por ela mesma determinado, tem o condão de alterar drasticamente o cenário de elegibilidades para as eleições gerais de 2026, cujo calendário eleitoral se avizinha inexoravelmente*” (petição inicial, fls. 61-63).

11. Requer, assim, “*medida cautelar para suspender, com efeitos ex tunc, a eficácia integral da Lei Complementar nº 219/2025*” (petição inicial, fl. 64). No mérito, requer “*julgar integralmente procedente o pedido para, confirmando a medida cautelar, declarar a inconstitucionalidade formal e material da íntegra da Lei Complementar nº 219/2025, por violação direta aos artigos 1º, parágrafo único; 5º, caput; 14, § 9º; e 65, parágrafo único, todos da Constituição da República, bem como aos princípios fundamentais da vedação ao retrocesso, da proteção deficiente, da isonomia, da proporcionalidade, da razoabilidade, da segurança jurídica e do devido processo legislativo*” (petição inicial, fls. 64).

12. O processo foi distribuído à Ministra CÁRMEN LÚCIA, que, nos termos do artigo 10 da Lei nº 9.868/1999, solicitou informações ao Presidente da República e ao Congresso Nacional, bem como determinou a oitiva do Advogado-Geral da União e do Procurador-Geral da República.

13. Em atendimento à solicitação, o Senado Federal apresentou informações em defesa da constitucionalidade da Lei Complementar nº 219/2025, pugnando pelo indeferimento da medida cautelar e pela improcedência integral da ação direta de inconstitucionalidade. Em suas razões, sustentou que *“a modificação introduzida pelo Senado Federal tem natureza redacional-explicativa, desprovida de inovação material, e insere-se no âmbito de sua competência revisora e de aperfeiçoamento técnico do texto legislativo”* (fl. 19, ID: a98235c3). Asseverou, ainda, que a classificação das emendas como de redação constitui matéria de natureza *interna corporis*, *“representando aspecto nuclear da autonomia do Poder Legislativo”* (fl. 35, ID: a98235c3), motivo pelo qual não caberia controle judicial sobre o tema.

14. Sob o prisma material, o Senado Federal afirmou que as modificações promovidas pela norma impugnada são *“proporcionais, adequadas e razoáveis (manutenção do prazo de 8 anos; correção de desproporções na contagem do prazo; fixação de prazo máximo de 12 anos; distinção constitucionalmente justificada para crimes mais graves, inclusive os crimes contra a Administração Pública)”* (fl. 35, ID: a98235c3).

15. Defendeu, ademais, a compatibilidade da Lei Complementar nº 219/2025 *“com a Convenção de Mérida (arts. 5º, § 3º; 7º, § 2º; 30, §§ 1º e 10º) e com o art. 14, § 9º, da CRFB/1988; por observância da lex mitior no âmbito sancionador-eleitoral, sem violação à segurança jurídica”* (fl. 35, ID: a98235c3). Ao final, requereu o indeferimento do pedido de medida cautelar e, no mérito, a total improcedência da ação, reconhecendo-se a constitucionalidade formal e material da LC nº 219/2025 (fl. 35, ID: a98235c3).

16. O Presidente da República, por sua vez, também se manifestou em defesa do ato normativo atacado, pugnando pela denegação da medida cautelar pleiteada e, ao final, pela declaração da constitucionalidade da Lei Complementar nº 219/2025. Em suas informações, o Chefe do Executivo federal asseverou que *“o autor não se desincumbiu do seu dever de demonstrar os fundamentos jurídicos específicos aptos a macular toda a norma atacada, trazendo uma fundamentação genérica”* (fl. 7, ID: f7774ad3).

17. Nesse caminho, afirmou que *“a alteração promovida pelo Senado Federal, na qualidade de Casa Revisora, na nova redação da alínea ‘e’ do art. 1º, inc. I, da LC nº 64, de 1990, implementada pela LC nº 219, de 2025, tem caráter meramente redacional, no intuito de aperfeiçoar a mens legislatoris trazida pela Câmara dos Deputados”* (fl. 8, ID: f7774ad3).

18. Assinalou que “*não há qualquer ofensa ao processo bicameral, uma vez que a inovação apresentada pela emenda do Senado Federal não traz qualquer modificação de mérito no projeto de lei aprovado pela Câmara dos Deputados e evidencia, tão somente, um caráter puramente de redação*” (fl. 8, ID: f7774ad3), acrescentando que “*as alterações promovidas [...] situam-se dentro do espaço de conformação legislativa confiado pela Constituição Federal ao Congresso Nacional, no intuito de atualizar as regras das inelegibilidades no Brasil*” (fl. 11, ID: f7774ad3). Ao final, concluiu a manifestação “*pelo conhecimento parcial da presente Ação Direta de Inconstitucionalidade e, no mérito, pela improcedência dos pedidos formulados, com o reconhecimento da constitucionalidade da Lei Complementar nº 219, de 29 de setembro de 2025*” (fl. 11, ID: f7774ad3).

19. Na sequência, vieram os autos para manifestação do Advogado-Geral da União.

## **2. DA AUSÊNCIA DOS REQUISITOS NECESSÁRIOS À CONCESSÃO DA MEDIDA CAUTELAR**

20. Conforme relatado, o partido requerente impugna a Lei Complementar nº 219/2025, editada a partir do Projeto de Lei Complementar nº 192/2023, sob a alegação de que o diploma incorreu em vícios de inconstitucionalidade formal e material, consistente na violação aos artigos 1º, parágrafo único; 5º, *caput*; 14, § 9º; e 65, parágrafo único, todos da Constituição da República, bem como aos princípios fundamentais da vedação ao retrocesso, da proteção deficiente, da isonomia, da proporcionalidade, da razoabilidade, da segurança jurídica e do devido processo legislativo.

21. Todavia, a partir de análise da argumentação deduzida nos autos, observa-se que não assiste razão o pleito autoral, pelos fatos e fundamentos jurídicos a seguir expostos.

### **2.1 Da inexistência do *fumus boni iuris***

22. No tocante ao *fumus boni iuris*, não se verifica plausibilidade jurídica nas alegações formuladas pelo autor.

23. Quanto ao aspecto formal, inexistente irregularidade capaz de macular o processo legislativo da Lei Complementar nº 219/2025, uma vez que as alterações promovidas pelo Senado Federal não modificaram o núcleo normativo da proposição aprovada pela Câmara dos Deputados,

limitando-se a ajustes redacionais e de técnica legislativa, o que dispensa o retorno à Casa iniciadora, conforme o artigo 65, parágrafo único, da Constituição.

24. Com efeito, a jurisprudência consolidada desse Supremo Tribunal Federal adota interpretação restritiva da necessidade de reapreciação pela Casa iniciadora, exigindo-a apenas quando demonstrada alteração substancial de mérito na proposição legislativa. Nesse sentido, os precedentes consubstanciados nas ADIs 7442 e nº 2111/DF assentam que o retorno é obrigatório apenas quando as emendas da Casa revisora importam em inovação de conteúdo ou modificação do núcleo normativo:

CONSTITUCIONAL. PARTE FINAL DO §13 DO ART. 6º, DA LEI 11.101/2005, INCLUÍDA PELA LEI 14.112/2020. INCLUSÃO DAS COOPERATIVAS MÉDICAS DE ASSISTÊNCIA À SAÚDE NO REGIME DA LEI DE FALÊNCIAS E RECUPERAÇÃO JUDICIAL. VÍCIO FORMAL. RESPEITO AO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO CONSTITUCIONAL. BICAMERALISMO. AÇÃO IMPROCEDENTE. I. CASO EM EXAME 1. A norma impugnada inclui as cooperativas médicas operadoras de plano de assistência à saúde no regime da Lei 11.101/2005, sendo que tal conteúdo foi acrescido por emenda do Senado Federal à proposta legislativa votada pela Câmara dos Deputados, sem retorno à Casa iniciadora. II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO 2. Natureza do conteúdo da parte final do § 13 do art. 6º da Lei 11.101/2005, na redação da Lei 14.122/2020, por tratar, ou não, de aspecto diverso daquele deliberado e aprovado pela Câmara dos Deputados e encaminhado ao Senado Federal. III. RAZÕES DE DECIDIR 3. **A observância de regularidade do devido processo legislativo em ambas as Casas Legislativas é imprescindível em face do bicameralismo de nosso Congresso Nacional, que consagra, em regra, a necessidade de discussão e aprovação de um projeto de lei por ambas as casas, exigindo que qualquer alteração de conteúdo ao projeto aprovado por uma delas retorne à outra.** 4. O Senado Federal especificou, exclusivamente, que as sociedades cooperativas operadoras de plano de assistência à saúde não estão contidas na limitação constante do art. 2º, II a Lei 11.101/2005. Nesse sentido, **não alterou substancialmente o projeto aprovado pela Câmara dos Deputados**, na medida em que, tão somente, referiu-se expressamente a um específico aspecto, prescindindo o retorno para deliberação para Casa iniciadora. 5. Legítima opção do legislador ao excluí-las da vedação contida no inciso II do art. 2º da Lei 11.101/2005, consideradas as suas peculiaridades e dentro da margem de conformação legislativa. IV. DISPOSITIVO E TESE 6. Ação Direta conhecida e, no mérito, julgada improcedente. Tese de julgamento: “Não se aplica a vedação contida no inciso II do art. 2º da Lei 11.101/2005 quando a sociedade operadora de plano de assistência à saúde for cooperativa médica, após a alteração de §13 do art. 6º da Lei 11.101/2005, na redação promovida pela Lei 14.122/2020”.

(ADI 7442, Relator: Ministro ALEXANDRE DE MORAES, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 24/10/2024, Publicação em 07/02/2025; grifou-se)

Direito constitucional e eleitoral. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Referendo de Medida Cautelar. Federação de Partidos Políticos. Lei nº 14.208/2021. Cautelar parcialmente deferida, quanto ao prazo de registro, para preservação da isonomia. 1. A lei questionada – Lei nº 14.208/2021 – alterou a redação da Lei nº 9.096/1995, criando o instituto da federação partidária. Essa nova figura permite a união entre partidos políticos, inclusive para concorrerem em eleições proporcionais (para deputado federal, estadual e vereador). Alegação de vícios de inconstitucionalidade formal e de inconstitucionalidade material. I. Inexistência de inconstitucionalidade formal 2. O projeto de lei foi iniciado e aprovado no Senado Federal, sob a antiga redação do art. 17, § 1º, da Constituição, que admitia coligação eleitoral inclusive no sistema proporcional. Na sequência, foi remetido à Câmara dos Deputados e aprovado, sob a vigência da nova redação do referido dispositivo, que passou a vedar coligações em eleições proporcionais (EC 97/2017). Daí a alegação de que deveria ter retornado à Casa em que iniciada a tramitação. O argumento, porém, não procede. 3. Nada na Constituição sugere que a superveniência da emenda constitucional referida exigiria o retorno ao Senado Federal do projeto já aprovado pelas duas Casas. **O reexame pela Casa iniciadora somente se dá no caso em que o projeto tenha seu conteúdo alterado na Casa revisora (CF, art. 65, parágrafo único), o que não ocorreu. Na Câmara dos Deputados, houve apenas emendas de redação.** Cabe observar ainda que: (i) federação partidária e coligação constituem institutos diversos; e (ii) o Congresso Nacional, em sessão conjunta, reunindo o Senado e a Câmara, por maioria absoluta, rejeitou o veto que havia sido apostado pela Presidente da República ao projeto aprovado. Portanto, há inequívoca manifestação de vontade de ambas as Casas Legislativas em relação à matéria. II. Inexistência de inconstitucionalidade material 4. A federação partidária possui importantes pontos de distinção em relação às coligações, que em boa hora foram proibidas. As coligações consistiam na reunião puramente

circunstancial de partidos, para fins eleitorais, sem qualquer compromisso de alinhamento programático. Tal fato permitia, por exemplo, que o voto do eleitor, dado a um partido que defendia a estatização de empresas, ajudasse a eleger o candidato de um partido ultraliberal. Ou vice-versa. A fraude à vontade do eleitor era evidente. 5. Já a federação partidária, embora assegure a identidade e a autonomia dos partidos que a integram (art. 11-A, § 2º), promove entre eles: (i) uma união estável, ainda que transitória, com durabilidade de no mínimo 4 (quatro) anos (art. 11-A, § 3º, II); (ii) requer afinidade programática, que permita a formulação de estatuto e de um programa comuns à federação (art. 11-A, § 6º, II), e (iii) vincula o funcionamento parlamentar posterior às eleições (art. 11-A, § 1º). Em tais condições, as federações não implicam transferência ilegítima de voto entre partidos com visões ideológicas diversas e, portanto, não geram os impactos negativos sobre o sistema representativo que resultavam das antigas coligações proporcionais. 6. É possível questionar a conveniência e oportunidade da inovação, que pode retardar a necessária redução do número de partidos políticos no país. Mas essa avaliação, de natureza política, não cabe ao Poder Judiciário. Em juízo cautelar e em exame abstrato da matéria, não se vislumbra inconstitucionalidade. Naturalmente, se no mundo real se detectarem distorções violadoras da Constituição, tal avaliação preliminar poderá ser revisitada. Para isso, no entanto, é imperativo aguardar o processo eleitoral e seus desdobramentos. Por ora, portanto, não é o caso de impedir a experimentação da fórmula deliberada pelo Congresso Nacional. III. Quebra da isonomia entre a federação e os demais partidos 7. Existe, porém, um problema de quebra de isonomia no tratamento diferenciado dado à federação partidária, no que diz respeito ao seu registro perante o Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Partidos políticos têm de fazê-lo até 6 (seis) meses antes das eleições (Lei nº 9.504/1997, art. 4º), sendo que, em relação à federação, a lei ora impugnada estende esse prazo até a data final do período de realização das convenções partidárias. Trata-se de uma desigualdade que não se justifica e que pode dar à federação indevida vantagem competitiva. IV. Dispositivo 8. Voto pelo referendo da cautelar, parcialmente deferida, apenas quanto ao prazo para constituição e registro da federação partidária perante o TSE, tendo como consequência: (i) suspender o inciso III do § 3º do art. 11-A da Lei nº 9.096/1995 e o parágrafo único do art. 6º-A da Lei nº 9.504/1997, com a redação dada pela Lei nº 14.208/2021; (ii) conferir interpretação conforme à Constituição ao caput do art. 11-A da Lei nº 9.096/1995, de modo a exigir que, para participar das eleições, as federações estejam constituídas como pessoa jurídica e obtenham o registro de seu estatuto perante o Tribunal Superior Eleitoral no mesmo prazo aplicável aos partidos políticos. 9. Tese: “É constitucional a Lei nº 14.208/2021, que institui as federações partidárias, salvo quanto ao prazo para seu registro, que deverá ser o mesmo aplicável aos partidos políticos. Excepcionalmente, nas eleições de 2022, o prazo para constituição de federações partidárias fica estendido até 31 de maio do mesmo ano”. (ADI 7021 MC-Ref, Relator: Ministro ROBERTO BARROSO, Órgão Julgador: Tribunal Pleno, Julgamento em 09/02/2022, Publicação em 17/05/2022; grifou-se)

25. Não havendo, no caso, inovação material, mas ajustes redacionais, resta afastada a alegação de inconstitucionalidade formal.

26. No aspecto material, também não se verifica plausibilidade jurídica nas alegações deduzidas.

27. Os dispositivos sancionados da Lei Complementar nº 219/2025 não reduziram o nível de proteção conferido pela Constituição à probidade, moralidade e legitimidade das eleições, mas, ao contrário, legitimamente atualizaram o regime jurídico das inelegibilidades, em conformidade com o artigo 14, § 9º, da Constituição Federal.

28. A nova lei manteve todas as hipóteses de inelegibilidade previstas na Lei Complementar nº 64/1990, preservou o prazo de oito anos e aprimorou a racionalidade do sistema, inclusive ao reforçar o tratamento rigoroso para crimes contra a Administração Pública.

29. Especificamente, percebe-se que a lei impugnada promoveu a uniformização dos marcos temporais e a adoção de termos iniciais objetivos para o cômputo das inelegibilidades, nas hipóteses das alíneas “b” e “c” do artigo 1º, inciso I, da LC nº 64/1990, mitigando assimetrias e

evitando distorções na duração das restrições, e, com isso, promovendo isonomia material entre os agentes públicos.

30. A alínea “e”, por sua vez, reorganiza o tratamento dos crimes, mantendo o prazo de oito anos de inelegibilidade, bem como preserva a sistemática mais rigorosa para os delitos contra a Administração Pública e os delitos de maior reprovabilidade social, assegurando a proporcionalidade sistêmica.

31. Em sequência, verifica-se que as alíneas “k” e “l” reforçam a coerência interna do sistema de inelegibilidades. Na renúncia para evitar processo por quebra de decoro ou crime de responsabilidade, a contagem a partir da data do ato declinatório assegura resposta adequada e correspondente à conduta, obstando que o termo final remeta a marcos por vezes aleatórios, como o término da legislatura.

32. Já na condenação por ato de improbidade, a exigência de concomitância entre lesão ao erário e enriquecimento ilícito, aliada à vinculação do termo inicial à condenação por órgão colegiado, dialoga com a própria natureza da inelegibilidade como requisito negativo de capacidade eleitoral passiva, sem desbordar para proteção deficiente.

33. De igual modo, a alínea “o” do artigo 1º, inciso I, da LC nº 64/1990, ao condicionar a inelegibilidade por demissão do serviço público à equiparação do fato a ato de improbidade, racionaliza o gatilho de restrição, conectando-o a um desvalor jurídico qualificado e relevante para a idoneidade do futuro mandatário. Essa vinculação impede que situações disciplinares de menor gravidade, sem aderência ao núcleo protegido pelo § 9º do artigo 14, produzam restrições severas à capacidade eleitoral passiva, tudo em consonância com a proporcionalidade.

34. Ademais, o § 7º do artigo 1º determina o retorno imediato do servidor licenciado que não tiver a candidatura formalizada, indeferida ou cassada. A solução evita licenças indevidas e compatibiliza o regime eleitoral com os princípios da eficiência e da moralidade administrativa, prevenindo distorções funcionais sem cercear direitos políticos.

35. De sua vez, o § 8º do artigo 1º estabelece a unificação e o limite máximo de doze anos para o acúmulo de restrições decorrentes de hipóteses que afetem a capacidade eleitoral passiva quanto a atos de improbidade. Diferentemente da alegação de leniência, 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. A finalidade da alteração foi a de evitar desproporções e cumulatividade disfuncional, assegurando tratamento isonômico entre agentes submetidos a múltiplas decisões em tempos distintos, o que reforça a coerência sistêmica.

36. Cumpre destacar que o Presidente da República exerceu controle preventivo de constitucionalidade ao vetar os dispositivos da proposição que efetivamente apresentavam risco de inconstitucionalidade, em especial os §§ 4º-F, 6º, 9º do artigo 1º, bem como o artigo 26-E, os quais previam retroatividade benéfica e relativização da coisa julgada. Tais vetos afastaram eventuais ofensas aos princípios da irretroatividade, da segurança jurídica e da isonomia entre candidatos. De igual forma, o veto à nova redação da alínea “d” do inciso I do artigo 1º impediu a adoção de critério temporal arbitrário para a contagem do prazo de inelegibilidade por abuso de poder, preservando a igualdade de tratamento entre os concorrentes.

37. Diante desse quadro, conclui-se que os dispositivos remanescentes da Lei Complementar nº 219/2025 são compatíveis com a Constituição da República, restando ausente o requisito da plausibilidade jurídica que justifique a suspensão cautelar da Lei Complementar nº 219/2025.

## **2.2 Da ausência de *periculum in mora***

38. Verifica-se, igualmente, a ausência do *periculum in mora*, requisito indispensável à concessão da medida cautelar pleiteada. A Lei Complementar nº 219/2025 observou integralmente o princípio da anualidade eleitoral, previsto no artigo 16 da Constituição Federal, de modo que seus efeitos incidirão apenas sobre o pleito de 2026. A suspensão liminar do diploma acarretaria ruptura normativa, comprometendo a estabilidade do sistema jurídico-eleitoral e gerando insegurança jurídica em detrimento da normalidade e legitimidade das eleições.

39. Não há risco concreto de ingresso de candidatos inelegíveis, uma vez que todas as hipóteses de inelegibilidade foram preservadas e o prazo de oito anos permaneceu inalterado. A alegação de dano irreparável à moralidade administrativa carece de fundamento, pois nenhuma restrição foi suprimida; ao contrário, a manutenção da lei assegura previsibilidade, coerência e segurança ao processo eleitoral.

40. Conclui-se, portanto, pela inexistência dos requisitos de urgência e plausibilidade jurídica para o deferimento da medida cautelar, impondo-se o seu indeferimento, a fim de manter-se a plena eficácia da Lei Complementar nº 219/2025.

### **3. CONCLUSÃO**

41. Diante do exposto, o Advogado-Geral da União manifesta-se pelo indeferimento da medida cautelar requerida.

42. São essas, Excelentíssimo Senhor Relator, as considerações que se tem a fazer no momento, cuja juntada aos autos ora se requer.

Brasília, 3 de novembro de 2025.

**JORGE RODRIGO ARAÚJO MESSIAS**

Advogado-Geral da União

**ISADORA MARIA BELEM ROCHA CARTAXO DE ARRUDA**

Secretária-Geral de Contencioso

**VICTOR MORENO BATISTA FURTADO**

Advogado da União



Documento assinado eletronicamente por JORGE RODRIGO ARAÚJO MESSIAS, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 2959650721 e chave de acesso 6b73b3a5 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): JORGE RODRIGO ARAÚJO MESSIAS, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 03-11-2025 12:38. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



Documento assinado eletronicamente por ISADORA MARIA BELEM ROCHA CARTAXO DE ARRUDA, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 2959650721 e chave de acesso 6b73b3a5 no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ISADORA MARIA BELEM ROCHA CARTAXO DE ARRUDA, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 03-11-2025 11:48. Número de Série: 24688056426646610828629120681. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.