

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
AM. CURIAE.	: SECRETARIA EXECUTIVA DO COMITÊ NACIONAL DO MOVIMENTO DE COMBATE À CORRUPÇÃO ELEITORAL-MCCE
ADV.(A/S)	: LUCIANO CAPARROZ PEREIRA DOS SANTOS
ADV.(A/S)	: MELILLO DINIS DO NASCIMENTO
ADV.(A/S)	: OLIVIA RAPOSO DA SILVA TELLES
AM. CURIAE.	: UNIÃO BRASIL-UBR
ADV.(A/S)	: FABRICIO JULIANO MENDES MEDEIROS
ADV.(A/S)	: RICARDO MARTINS JUNIOR
AM. CURIAE.	: INSTITUTO NÃO ACEITO CORRUPÇÃO
ADV.(A/S)	: LUIS MAXIMILIANO LEAL TELESKA MOTA
ADV.(A/S)	: CATIA MENDONCA
AM. CURIAE.	: INSTITUTO MAIS CIDADANIA
ADV.(A/S)	: LUIZ GUSTAVO DE ANDRADE
ADV.(A/S)	: ROOSEVELT ARRAES
AM. CURIAE.	: DIRETÓRIO NACIONAL DO PARTIDO SOLIDARIEDADE
ADV.(A/S)	: BRUNO AURÉLIO RODRIGUES DA SILVA PENA
AM. CURIAE.	: PARTIDO LIBERAL-PL
ADV.(A/S)	: MARCELO LUIZ AVILA DE BESSA
ADV.(A/S)	: EDSON LUIZ SARAIVA DOS REIS
AM. CURIAE.	: CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL-CNBB
ADV.(A/S)	: GLADYS TEREZINHA REIS DO NASCIMENTO
AM. CURIAE.	: INSTITUTO DE DIREITO PARTIDÁRIO E POLÍTICO-PLURIS
ADV.(A/S)	: JOSÉ ROLLEMBERG LEITE NETO
AM. CURIAE.	: INSTITUTO DE ADVOCACIA RACIAL E

	AMBIENTAL-IARA
ADV.(A/S)	: HUMBERTO ADAMI SANTOS JÚNIOR
AM. CURIAE.	: MOVIMENTO NEGRO UNIFICADO-MNU
ADV.(A/S)	: HUMBERTO ADAMI SANTOS JÚNIOR
AM. CURIAE.	: FEDERAÇÃO NACIONAL DAS ASSOCIAÇÕES QUILOMBOLAS-FENAQ
ADV.(A/S)	: HUMBERTO ADAMI SANTOS JÚNIOR

VOTO VISTA

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES: adoto o Relatório apresentado pela Relatora, Ministra Cármen Lúcia, na sessão do Plenário Virtual iniciada em 22.5.2026.

Na ocasião, Sua Excelência concluiu seu voto de modo a:

“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.”

Iniciado o julgamento, a Ministra Relatora foi acompanhada pelo Ministro Luiz Fux. Na sequência, pedi vista dos autos para exame aprofundado da matéria.

É o que cumpria relatar.

I - PRELIMINARES

Acompanho a Relatora pelo conhecimento parcial da ação. Como asseverou Sua Excelência, não houve impugnação específica em relação a diversos dispositivos da impugnada Lei Complementar 219/2025.

Também como exposto pela Relatora, nos termos da jurisprudência pacífica desta Corte, não cabe o manejo de ação direta de inconstitucionalidade em face de dispositivos vetados de projeto de lei.

Dessa forma, conheço parcialmente da ação apenas em relação à impugnação das seguintes normas alteradas pela Lei Complementar n. 219/2025: alíneas “b”, “c”, “e”, “k”, “l” e “o” do inc. I e § 8º do art. 1º e o art. 26-D da Lei Complementar n. 64/1990.

II - MÉRITO

Eis o teor das normas cuja impugnação se conhece nesta ação direta de inconstitucionalidade:

Lei Complementar 219/2025

“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;

.....

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;

.....
§ 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.

.....'
'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.”

Divido o exame de mérito da presente ação em quatro pontos: a) da constitucionalidade formal da alteração do art. 1º, inciso I, alínea “e”, da Lei Complementar 64/1990; b) da constitucionalidade material da nova disciplina legal de contagem dos prazos de inelegibilidade, c) o novo § 8º do art. 1º da Lei Complementar 64/1990 e d) a nova redação do art. 26-D da Lei Complementar 64/1990.

II.1 Da constitucionalidade formal da alteração do art. 1º, inciso I, alínea “e”, da Lei Complementar 64/1990

A Lei Complementar 219/2025 é fruto do Projeto de Lei Complementar (PLP) 192/2023, iniciado na Câmara dos Deputados. Na redação aprovada em 14/03/2023 e enviada ao Senado Federal, constava a seguinte redação para o art. 1º, inciso I, alínea “e”, da Lei Complementar 64/1990:

“e) 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:”

Já na redação ao final aprovada pelo Senado Federal em 02/05/2025, o mesmo art. 1º, inciso I, alínea “e” da Lei Complementar 64/1990 teve a seguinte redação:

“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:**” (grifado)

Cabe, portanto, analisar se há violação às regras do processo legislativo bicameral federal, na forma estabelecida no art. 65, *caput* e parágrafo único, da Constituição Federal.

Não é necessário maior aprofundamento nos materiais legislativos para constatar que o Senado Federal, ao aprovar a redação ora destacada, alterou significativamente o âmbito de incidência do novo regramento do critério de identificação do marco inicial do prazo de inelegibilidades que passou a incidir apenas a uma parcela de crimes, restando os crimes ali enumerados e os crimes contra a administração pública disciplinados por outra forma de contagem dos respectivos prazos.

As normas que disciplinam o processo constitucional de formação das leis não encerram mera formalidade dispensável, reflexo de uma normatividade inferior a conferir-lhes eficácia meramente “diretórias” (CAMPOS, Francisco. **Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 1942, p. 10). Seu caráter plenamente cogente, no plano jurídico, é conclusão a que se chega pelo princípio da unidade da Constituição. Mas sua centralidade é algo que apenas se deixa revelar quando se percebe que o processo legislativo desempenha o papel de servir como momento institucional do modelo de circulação social do poder político no Estado Democrático de Direito (BARBOSA, Leonardo Augusto de Andrade. **Processo Legislativo e Democracia**. Belo Horizonte: Del Rey, 2010, p. 76-77).

Os mais elevados valores materiais necessários para a convivência democrática não são localizáveis no éter; são, antes, produto de

procedimentos: *“a democracia como forma de racionalizar processos na ordem política cria publicidade no seio de seus próprios procedimentos. O procedimento formal se converte, portanto, em garantia de retidão e justiça material”* (HÄBERLE, Peter. **Pluralismo y Constitución: estudios de teoría constitucional de la sociedad abierta**. 2. ed. Madrid: Ed. Tecnos, 2013, p. 144).

Nem fim em si mesmo, nem mero instrumento a ser relativizado para a realização de um resultado tido como mais nobre: a formação das espécies normativas primárias (CF, art. 59), no marco de uma leitura constitucionalmente adequada, é função pública estruturada em *iter* procedimental, com etapas sucessivas, tanto pela necessidade prática de coordenar o agir de uma pluralidade de órgãos estatais quanto para dotar a formação do ato final, no caso a lei, de um mínimo de previsibilidade que possibilite a setores da sociedade se organizarem em busca de influírem efetivamente no ato final (GALEOTTI, Serio. **Contributo alla Teoria del Procedimento Legislativo**. Milão: Giuffrè, 1985, p. 86).

A questão que se coloca nestes autos demanda análise detida do bicameralismo, especialmente à luz do art. 65 do texto constitucional, que disciplina o processo legislativo e estabelece os mecanismos para a resolução de divergências entre as Casas do Parlamento.

Arrisco dizer que nenhum constitucionalista ousaria discordar que a aprovação de uma matéria deve respeitar o devido processo legislativo bicameral; e que tal observância fortaleceria a racionalidade do nosso sistema bicameral. Com efeito, no período de afirmação do Estado moderno, a diferenciação entre a Câmara Baixa e a outra Alta era justificada por William Blackstone, por exemplo, na necessidade de conjugar os três estados do reino: *“os lordes espirituais, os lordes temporais (que têm assento, junto com o Rei, em uma casa) e os comuns (que tomam assento, sozinhos, em outra)”* (**Commentaries on the Laws of England I: Of The Rights of Persons**. [1765]. Oxford: Oxford University Press, 2016, p. 102).

Nas condições modernas, as Câmaras Altas não conseguiram mais

ser apresentadas sob tais vestes. As que permaneceram foram submetidas a um processo de democratização no acesso, como testemunha o Senado dos Estados Unidos, para o qual a Emenda XVII (de 1913) passou a requerer a eleição direta de seus membros (LOEWENSTEIN, Karl. **Teoría de la Constitución**. 2. ed. Barcelona: Ariel, 1970, p. 363).

O direito comparado permite que se observe uma significativa mudança: atualmente, *“a escolha bicameral é justificada com base no princípio da repartição do poder; considera-se que o fracionamento das atribuições da representação popular entre duas câmaras seja apto a evitar abusos derivados da concentração de poderes em única assembleia”* (DE VERGOTTINI, Giuseppe. **Diritto Costituzionale Comparato**. 9. ed. Pádua: Cedam, 2013, p. 577).

Coerente com essa nova compreensão, Jeremy Waldron consegue traduzir seu impacto para o processo legislativo: a estruturação do órgão titular do Poder Legislativo em duas Câmaras é um dos desenhos institucionais à disposição de um país para incentivar maior responsabilidade e cuidado na atividade de produção legislativa (WALDRON, Jeremy. Principles of Legislation. In: BAUMAN, Richard (org.). **The Least Dangerous Branch**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007, p. 24).

A tradição constitucional brasileira não destoa desse marco, como afiança José Afonso da Silva. Segundo o saudoso professor da USP, os argumentos utilizados, no Brasil, para justificar o modelo bicameral giram em torno (i) da contenção do poder pela moderação de uma Casa Legislativa pela outra; (ii) do incremento gerado nas discussões parlamentares, acarretando maior maturidade das resoluções adotadas em comum acordo, evitando, assim, medidas precipitadas e desproporcionais (SILVA, José Afonso da. **Processo constitucional de formação das leis**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2017, p. 77-78).

Em suma – excetuando-se episódios fugazes, como o do Senado da Constituição de 1934, de feição corporativa e diminuto em competências legiferantes –, desde o início da era republicana, a organização federativa e a eleição por voto popular dos membros de ambas as Casas do

Congresso Nacional serviram de vetores para o surgimento de um bicameralismo forte, caracterizado, sobretudo, pelo exercício de funções idênticas, nada obstante a possibilidade de atribuição de algumas competências privativas – tradição preservada pela Assembleia Constituinte de 1987/1988.

A leitura do devido processo legislativo em um contexto de bicameralismo requer, por isso mesmo, que se leve na devida conta esses dois traços essenciais: (i) a estrutura do bicameralismo volta-se à finalidade de gerar condições para que o poder seja limitado e controlado pelo próprio poder; (ii) o processo legislativo bicameral serve de instrumento para tanto, e, dessa forma, exige que a produção das leis espelhe a paridade entre Câmara dos Deputados e Senado Federal.

Conforme previsto no art. 65 da Constituição Federal, projetos de lei aprovados por uma Casa serão necessariamente submetidos à revisão da outra. Trata-se de regra decorrente do regime bicameral, adotado no Brasil, em que as proposições legislativas só se transformam em lei com a concordância de ambas as Casas do Congresso Nacional.

A definição da Casa Iniciadora e da Casa Revisora constitui questão fundamental no regime democrático brasileiro, uma vez que a Casa em que se inicia a tramitação do projeto tem a palavra final sobre as emendas propostas pela Casa Revisora. Este Tribunal, no julgamento da **ADC 3/UF** (Rel. Min. Nelson Jobim, Tribunal Pleno, j. 1º.12.1999, DJ 9.5.2003), teve a oportunidade de lançar balizas significativas acerca do sentido e do alcance do art. 65 do texto constitucional.

Na oportunidade, o eminente Ministro Nelson Jobim, com ampla experiência de vida pública de quem, dentre outros, já havia sido Ministro de Estado e Deputado Federal, destacou que o retorno à Casa Iniciadora não deriva da circunstância de ter sido aprovada uma simples emenda pela Casa Revisora. Na realidade, Sua Excelência pontificou essa necessidade somente na hipótese de emenda que tenha acarretado *“modificação de sentido na proposição jurídica”*. Vale dizer, apenas quando a emenda gerar proposição normativa distinta da que originalmente

encaminhada será indispensável o retorno à Casa Iniciadora. O Ministro Nelson Jobim, ainda, vaticinou que

“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.” (ADC 3/UF, Rel. Min. Nelson Jobim, Tribunal Pleno, j. 1º.12.1999, DJ de 9.5.2003)

O assunto voltou a ser examinado pelo Tribunal na **ADI 2.238/DF**. Na ocasião, o Relator, Ministro Alexandre de Moraes, consignou que as emendas aprovadas pela Casa Revisora que caracterizem alterações, supressões ou complementações de conteúdo devem retornar à Casa Iniciadora. Confira-se, a propósito, o fragmento pertinente do voto do Relator:

“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 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 das Casas, haverá, obrigatoriamente, que retornar à outra, para que se pronuncie somente sobre esse ponto, para aprová-lo ou rejeitá-lo, de forma definitiva.

Observe-se, portanto, que os projetos de lei deverão, sempre, ser aprovados por ambas as Casas. Se houver aprovação por uma das Casas e rejeição por parte de outra, o projeto de lei será arquivado, somente podendo ser reapresentado nos termos do art. 67 da Constituição Federal (ADI 2182/DF, Red. p/Acórdão Min. CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, DJe de 10/9/2010).

A Casa Revisora, porém, pode concordar com o projeto de lei enviado pela Casa Principal e aprová-lo, mas com alterações, supressões ou complementações de conteúdo.

Somente nessa hipótese, em que ocorre a aprovação do projeto de lei nas duas casas legislativas, porém com aprovação de emendas pela Casa Revisora, que represente mudança substancial de seu conteúdo, é que a Constituição Federal exige o retorno à Casa iniciadora, para nova análise e posicionamento definitivo, pois a redação final dada pela Casa que iniciar o processo legislativo (Deliberação Principal) prevalecerá, seja no sentido de manter seu texto inicial, seja aprovando as alterações propostas pela Casa Revisora.” (ADI 2.238/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 24.6.2020, DJe 15.9.2020)

É preciso, entretanto, que o Tribunal se mantenha atento às alterações ditas de redação, notadamente diante daquilo que se tem identificado, em âmbito doutrinário, como um uso estratégico da emenda de redação para evitar o retorno da proposição à Casa Iniciadora, tendo em vista que, em algumas situações, pode ficar caracterizada uma inconstitucionalidade formal. Paulo Fernando Mohn e Souza alerta que, ao lançar mão desse recurso estratégico,

“em vez de permitir a participação da Casa de origem na solução de eventual divergência, a Casa de revisão opta por fazer prevalecer o seu texto modificado, com as alterações pretendidas, e remetê-lo diretamente à sanção ou promulgação.

(...) No caso das leis e das medidas provisórias, isso pode configurar uma forma de evitar a regra de atribuição da última palavra à Casa iniciadora, tal como previsto no modelo bicameral estabelecido no art. 65 da Constituição, conferindo maior força de decisão à Casa revisora.” (SOUZA, Paulo Fernando Mohn e. **Processo legislativo bicameral no Brasil: como as câmaras resolvem suas divergências na elaboração**

legislativa? Rio de Janeiro: GZ, 2024, p. 344)

Em conclusão: o que se mostra relevante perquirir, diante de uma emenda apresentada pela Casa Revisora, é 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, sendo certo que o eventual encaminhamento direto à sanção presidencial representaria uma inconstitucionalidade incontornável.

Voltando ao presente caso, é patente que houve modificação expressiva do dispositivo em comento na redação aprovada pelo Senado Federal e que não retornou à Câmara dos Deputados. Ainda que se tenha aventado nos autos o argumento de que a intenção legislativa ao se formular tal emenda seria supostamente mais consentânea com o regime das inelegibilidades eleitorais, essa circunstância não é capaz de afastar a regra do art. 65, *caput* e parágrafo único, da Constituição Federal, que exige o retorno à Casa Iniciadora.

Esse entendimento foi mais recentemente reforçado na **ADI 6.085/DF**, em que o Tribunal declarou a inconstitucionalidade formal de dispositivo legal fruto de suposta emenda de redação ao Projeto de Lei da Câmara 112/2012 (Projeto de Lei 2.949/2011 na Câmara dos Deputados), que culminou na Lei 13.714/2018. O dispositivo acrescido pela suposta emenda de redação estabelecia regra mais flexível para comprovação domicílio ou cadastro para acesso aos serviços do Sistema Único de Saúde (SUS). É esta a ementa do julgado, em que fui designado Relator para o Acórdão:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei 13.714/2018. Preliminar. Ausência de impugnação específica. Acolhimento. Art. 2º da Lei 13.714/2018. Inconstitucionalidade formal.

Violação ao devido processo legislativo. Emenda modificativa de proposição jurídica aprovada pela Casa Revisora. Necessidade de observância do art. 65, parágrafo único, da Constituição Federal. Ação parcialmente conhecida e, nessa extensão, pedido julgado procedente.

I. Caso em exame

1. Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta em face da Lei 13.714/2018, que dispõe sobre a normatização da identidade visual do Sistema Único de Assistência Social – SUAS e sobre o acesso de famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade ou risco social e pessoal à atenção integral à saúde.

2. O requerente sustenta a inconstitucionalidade da Lei 13.714/2018, alegando vício formal no processo legislativo, pois a Casa Revisora (Senado Federal) teria alterado o mérito do projeto de lei original, aprovado pela Casa Iniciadora (Câmara dos Deputados), sem o devido retorno para nova deliberação, em violação ao art. 65, parágrafo único, da Constituição Federal.

II. Questão em discussão

3. A controvérsia submetida à apreciação consiste em saber se a emenda promovida pelo Senado Federal no projeto de lei que culminou na Lei 13.714/2018 caracterizou alteração do mérito do projeto originalmente encaminhado pela Casa Iniciadora, a exigir o retorno à Câmara dos Deputados, nos termos do art. 65, parágrafo único, da Constituição Federal. III. Razões de decidir

4. Preliminar. Ausência de impugnação específica. Acolhimento. Conhecimento parcial da ação. O requerente deixou de apresentar, de forma fundamentada e específica, argumentos que amparem a pretendida inconstitucionalidade da integralidade da Lei 13.714/2018, o que evidencia, nos termos da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a parcial inépcia da petição inicial. Por outro lado, em relação ao art. 2º da Lei 13.714/2018, é possível extrair de forma clara e

objetiva os fundamentos mínimos necessários à sua arguição de inconstitucionalidade, o que autoriza o conhecimento parcial desta ação.

5. Preliminar. Controvérsia de natureza interna corporis. Rejeição. Na presente sede, o fundamento central desta ação está amparado diretamente no texto constitucional, notadamente no art. 65, parágrafo único, da Constituição Federal. Assim, muito embora seja necessário examinar o iter procedimental do processo legislativo que culminou na Lei 13.714/2018, tal se faz imprescindível para aferir o cumprimento das normas constitucionais pertinentes ao devido processo legislativo.

6. Mérito. Bicameralismo. Vetores interpretativos. A leitura do devido processo legislativo em um contexto de bicameralismo requer que se leve na devida conta dois traços essenciais: (i) a estrutura do bicameralismo volta-se à finalidade de gerar condições para que o poder seja limitado e controlado pelo próprio poder; (ii) o processo legislativo bicameral serve de instrumento para tanto, e, dessa forma, exige que a produção das leis espelhe a paridade entre Câmara dos Deputados e Senado Federal.

7. Mérito. Bicameralismo. Interpretação do art. 65 da Constituição Federal. Mostra-se relevante perquirir, diante de uma emenda apresentada pela Casa 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.

8. Mérito. Art. 2º da Lei 13.714/2018. Dispositivo fruto de emenda promovida pela Casa Revisora. Necessidade de retorno

à Casa Iniciadora. O projeto inicial da Câmara dos Deputados tratava exclusivamente da normatização e padronização da identidade visual do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), enquanto o Senado Federal inseriu um novo dispositivo (art. 2º da Lei 13.714/2018) que fixou a dispensabilidade de comprovante de domicílio ou de inscrição no Sistema Único de Saúde – SUS para o acesso de famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade ou risco social e pessoal à atenção integral à saúde.

9. Mérito. Art. 2º da Lei 13.714/2018. Dispositivo fruto de emenda promovida pela Casa Revisora. Necessidade de retorno à Casa Iniciadora. A emenda, introduzida pelo Senado Federal, atuando como Casa Revisora, no projeto de lei que culminou na Lei 13.714/2018, modificou substancialmente a proposição jurídica originalmente encaminhada pela Câmara dos Deputados (Casa Iniciadora).

10. Mérito. Art. 2º da Lei 13.714/2018. Dispositivo fruto de emenda promovida pela Casa Revisora. Necessidade de retorno à Casa Iniciadora. Ainda que se trate de emenda que visa à maximização da Constituição Federal ou mesmo emenda que, de alguma forma, materialize interpretação passível de ser extraída do texto constitucional ou ainda emenda que signifique o adimplemento de um mandamento constitucional, mostra-se indispensável, para se tornar validamente norma jurídica, aprovação por ambas as Casas do Congresso Nacional.

IV. Dispositivo

11. Ação direta de inconstitucionalidade conhecida, em parte, e, nessa extensão, pedido julgado procedente, para declarar a inconstitucionalidade, sem pronúncia de nulidade, do art. 2º da Lei 13.714/2018, mantendo sua vigência pelo prazo de 18 (dezoito) meses, lapso temporal razoável dentro do qual o legislador poderá reapreciar o tema.” (ADI 6.085/DF, Rel. Min. Cristiano Zanin, Rel. p/ Acórdão Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 7.10.2025 – grifo nosso)

Como consta do julgado acima, houve a declaração de inconstitucionalidade formal, mas com modulação de efeitos para preservação do regramento jurídico aprovado pelo Congresso Nacional por 18 meses para que o tema possa ser reapreciado conforme o trâmite legislativo correto.

Penso que a mesma solução deve ser adotada aqui.

Tendo em vista a norma do art. 27 da Lei 9.868/1999, entendo que o princípio da segurança jurídica demanda que não se altere o regime jurídico em vigor mediante a declaração de inconstitucionalidade com efeitos *ex tunc*, tendo em vista que já se está sob o calendário eleitoral de eleição que se avizinha. Uma alteração abrupta no regime jurídico das inelegibilidades neste momento poderia implicar graves prejuízos para atividades partidárias que estão em andamento para que se apresentem candidaturas viáveis e legítimas ao eleitorado em prazo relativamente curto.

Portanto, neste ponto, entendo pela inconstitucionalidade da nova redação da alínea “e” do inciso I art. 1º da Lei Complementar 64/1990, conferida pela Lei Complementar 219/2025, e proponho a modulação da produção de seus efeitos por 18 meses, prazo no qual o Congresso Nacional poderá reapreciar a matéria.

II.2. Da constitucionalidade material da nova disciplina legal de contagem dos prazos de inelegibilidade

Como já adiantado, alega o requerente que o novo marco temporal legal de contagem dos prazos de inelegibilidade violaria uma série de normas constitucionais. Em seu voto, a Relatora, Ministra Cármen Lúcia, identificou violação ao “*princípio da proibição de retrocesso social*” e do “*princípio da proibição de proteção deficiente*”.

De início, cabe ressaltar que o próprio Professor Canotilho em textos mais recentes de sua obra tem relativizado, em alguma medida, a ideia de uma absoluta proibição de retrocesso na concretização de direitos

fundamentais. Uma tal compreensão levaria a um estado de petrificação do direito constitucional positivo, que pouco se adaptaria a mudanças fáticas ou jurídicas, implicando em uma perda da capacidade de as normas constitucionais efetivamente direcionarem os comportamentos de agentes públicos e privados. Em suas palavras:

“Tratava-se, como é óbvio, de uma proposta de leitura crítica da ‘constituição dirigente social’. As críticas dirigidas por quadrantes culturais opostos — pelos cultores da sociologia crítica e pelos adeptos da constituição-quadro rebelde a programas constitucionalizados — levaram-nos a considerar que as ‘políticas constitucionalizadas’ corriam o risco de fechar a comunicação, quer com o “direito responsivo” expresso na criação jurídica através de pactos e de concertação social, quer com o direito reflexivo gerado na ‘rua’, no ‘asfalto’, no ‘emprego paralelo’, na ‘economia subterrânea’. Em boa medida, a socialidade constitucional dirigente estava colocada sob a pressão de dois anti-normativismos: o das sociologias críticas e o dos teóricos liberais. O compromisso constitucional possível para manter a força normativa da constituição social passava, a nosso ver, por uma leitura mais pós-positivista da socialidade estatal. (...)”

É óbvio que os tribunais não podem ficar alheios à concretização judicial das normas directoras da constituição social. Não pode é impor-se à metódica constitucional a criação de pressupostos de facto e de direito claramente fora da sua competência, ou que extravasem os seus limites jurídico-funcionais. **Os tribunais não podem neutralizar a liberdade de conformação do legislador, mesmo num sentido regressivo, em épocas de escassez e de austeridade financeira. Isto significa que a chamada tese da ‘irreversibilidade de direitos sociais adquiridos’ se deve entender com razoabilidade e com racionalidade, pois poderá ser necessário, adequado e proporcional baixar os níveis de prestações essenciais para**

manter o núcleo essencial do próprio direito social.” (J. J. Gomes Canotilho, **Estudos sobre direitos fundamentais**, São Paulo, Revista dos Tribunais, 2008, pp. 245 e 266 - grifado).

Reconheço que esta Corte tem mobilizado a categoria da proibição do retrocesso para sustentar a normatividade dos direitos fundamentais constitucionais adquirida a partir da legislação infraconstitucional para além dos direitos sociais. Contudo, a advertência de Canotilho é de grande relevância para que não exista o enclausuramento da interpretação constitucional a partir de uma visão judicial de fenômenos sociais, econômicos e políticos que demandam atualizações periódicas na compreensão de sua dimensão constitucional à luz de novas circunstâncias a serem avaliadas pelos poderes democraticamente eleitos.

Quanto ao princípio da proibição de proteção deficiente dos direitos fundamentais (*Untermassverbot*), já destaquei em sede doutrinária:

“A doutrina identifica como típicas manifestações de excesso no exercício do poder legiferante a contraditoriedade, a incongruência, a irrazoabilidade ou, em outras palavras, a inadequação entre meios e fins. A utilização do princípio da proporcionalidade ou da proibição de excesso no direito constitucional envolve a apreciação da necessidade e adequação da providência adotada.

Assim, na dogmática alemã é conhecida a diferenciação entre o princípio da proporcionalidade como proibição de excesso (*Übermassverbot*) e como proibição de proteção deficiente (*Untermassverbot*). No primeiro caso, o princípio da proporcionalidade funciona como parâmetro de aferição da constitucionalidade das intervenções nos direitos fundamentais, como proibições de intervenção. No segundo, a consideração dos direitos fundamentais, como imperativos de tutela (Canaris), imprime ao princípio da proporcionalidade uma estrutura diferenciada.” (Gilmar Ferreira Mendes / Paulo Gustavo Gonet Branco, **Curso de Direito Constitucional**, 21^a

ed., São Paulo, Saraiva, 2026, p. 452)

Contudo, Claus Wilhelm Canaris já fazia uma advertência de que:

Acresce que a realização da função de imperativo de tutela só é, em regra, possível com os meios do direito ordinário, e que este, por sua vez, não é, de forma alguma, todo ele constitucionalmente pré-determinado, na medida em que tem como objecto a proteção dos direitos fundamentais dos cidadãos. Antes fica aqui, em regra, aberto ao legislador um amplo espaço de livre conformação. Isto é o que corresponde à jurisprudência constante do Tribunal Constitucional Federal, e foi recentemente confirmado, de forma enérgica, também para a eficácia da função de imperativo de tutela no direito privado, numa decisão a que ainda voltarei mais em detalhe. **Uma transposição, sem modificações, do estrito princípio da proporcionalidade, como foi desenvolvido no contexto da proibição de excesso, para a concretização da proibição de insuficiência, não é, pois, aceitável, ainda que, evidentemente, também aqui considerações de proporcionalidade desempenhem um papel, tal como em todas as soluções de ponderação.**” (Claus Wilhelm Canaris, **Direitos fundamentais e direito privado**, Coimbra, Almedina, 2003, p. 66-7 - grifado).

E a razão para tanto é necessidade de se conservar um espaço de discricionariedade legislativa, em respeito ao princípio democrático e da separação de poderes, que garante que os direitos fundamentais podem ser protegidos via legislação de diferentes maneiras compatíveis com a Constituição. Como alerta Jorge Reis Novais, ao defender uma maior contenção judicial no momento de aplicação do princípio da proteção deficiente:

‘Concluimos, da exposição anterior, por uma autonomia

conceptual, estrutural e funcional da *Untermaßverbot* relativamente à proibição do excesso (proporcionalidade). Em sentido afim, apesar da sua íntima conexão com os deveres de proteção e de promoção, a proibição do déficit, enquanto controlo destinado a apurar a eventual violação desses deveres, tem igualmente, face a estes, um conteúdo normativo autónomo. **Ou seja, tendo os poderes públicos um dever de proteção e um dever de promoção dos direitos fundamentais, ao legislador deve caber uma ampla margem de conformação do respectivo desempenho em função da reserva do politicamente adequado ou oportuno e/ou da reserva do financeiramente possível que afectam estruturalmente esses deveres.**

Assim, se é certo que o legislador tem uma obrigação política de encontrar as melhores soluções de proteção e de promoção de acordo com as suas próprias concepções e do programa que presidiu à escolha política dos eleitores, ao controlo de proibição do déficit cabe apenas procurar determinar quando, no desenvolvimento dessas opções, terá o legislador ficado ilegitimamente aquém da realização das obrigações que lhe foram constitucionalmente impostas.

De outra forma, **se atribuíssemos ao controlo judicial de proibição do déficit uma função mais ambiciosa, o risco que se corria seria o de projectar o juiz e, designadamente, o Tribunal Constitucional para a disputa com o legislador democraticamente legitimado na busca das melhores soluções políticas e, mais grave, com a pretensão de, em caso de divergência, substituir as concepções políticas do legislador pelas suas próprias concepções acerca da melhor forma de realizar os deveres de prestação próprios de Estado social de Direito.**

Neste sentido, sob pena de violação do princípio da separação de poderes e dadas as diferentes reservas que os afectam, o controlo jurisdicional de proibição do déficit em domínio dos deveres de prestação não deve mimetizar a

natureza do controlo de proibição do excesso aplicável ao cumprimento do dever de respeito dos direitos fundamentais. Afectados por diferentes reservas, apresentando uma natureza diversa, os dois controlos não devem ser confundidos; se quisermos, ao carácter *intensivo* do controlo jurisdicional do excesso no âmbito do dever de respeito dos direitos fundamentais deverá corresponder um *controlo de evidência* na aplicação da proibição de insuficiência em domínio dos deveres de protecção”. (Jorge Reis Novais, **Princípios estruturantes do Estado de Direito**, 2ª ed., Coimbra, Almedina, 2022, p. 200-1 - grifado).

Tratei do tema ora em debate na **ADI 6.630/DF**, em que se discutiu em específico a possibilidade de “detração” dos prazos de inelegibilidade da Lei Complementar 64/1990, já na redação da Lei Complementar 135/2010. Ao final do julgamento, como consta do extrato de sua Ata, a maioria do Tribunal entendeu pelo não conhecimento daquela ação direta de inconstitucionalidade. De todo modo, naquela assentada registrei questão constitucionalmente em aberto naquele julgamento e que agora se apresenta novamente a esta Corte:

“A faticidade advinda da norma ressoa que a amplitude do prazo de inelegibilidade fica sujeita à interposição de recurso pelo processado, na mesma instância ou nas superiores, sem qualquer garantia de segurança jurídica. Explica-se.

Se não houver insurgência pela sua defesa, o início do prazo de inelegibilidade coincidirá com a condenação pelo órgão judicial colegiado de 2º grau e transcorrerá até o decurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena, no âmbito criminal.

Caso venha a interpor recurso naquela mesma instância ou em outras, visando à anulação/reforma da condenação ou à diminuição de pena, postergará o início do cumprimento desta e, consequentemente, também alargará o fim do cômputo do

prazo de 8 (oito) anos, que somente terá início após o cumprimento da pena na seara criminal, a qual tardará a se iniciar.

Percebe-se, pois, que uma das interpretações da norma exsurge inconstitucional, diante da situação que daí decorre: caso maneje o recurso para anular ou rever sua penalidade – o que não pode lhe ser tolhido como corolário do postulado da ampla defesa – o julgamento de seu(s) apelo(s) ficará ao alvedrio do Poder Judiciário (cujo prazo de decidir é, reconhecidamente, impróprio), ampliando seu prazo de inelegibilidade.” (ADI 6.630/DF, Pleno, Red. p/ Acórdão Min. Alexandre de Moraes, j. 9.2.2022, p. 219)

Nessa linha de entendimento, no presente caso, não vislumbro retrocesso de desproteção que poderia levar o regime jurídico das inelegibilidades a um patamar aquém do constitucionalmente exigido pelo art. 14, § 9º, da Constituição Federal. **Isso porque todas as condutas já tipificadas como ilícitos e situações que levam à inelegibilidade são mantidas da nova Lei Complementar e o prazo geral de 8 anos de inelegibilidade nessas circunstâncias é mantido – lapso temporal substancial que afasta da vida pública pessoas por praticamente uma década.**

Há, é verdade, uma mudança no marco temporal para início da contagem desse prazo de inelegibilidade. **Entretanto, não considero constitucionalmente proibido – nem mesmo um retrocesso – o estabelecimento de um marco inicial claro e uniforme para todas as condutas descritas nos dispositivos em comento.** Trata-se, na verdade, de decisão legislativa que prestigia o princípio da igualdade, de modo que pessoas que incidam nas mesmas situações de inelegibilidade tenham o mesmo tratamento legal do prazo de inelegibilidade. Além disso, concretiza-se o princípio da segurança jurídica, de modo que exista um mínimo de previsibilidade do período no qual uma pessoa não poderá se candidatar a cargos eletivos.

Tampouco entendo que exista uma inconstitucionalidade no fato de que, a partir da Lei Complementar 219/2025 ora impugnada, o prazo de inelegibilidade possa ser, em casos específicos, menor do que o prazo da sanção da suspensão dos direitos políticos em razão do cumprimento de sentença penal condenatória transitada em julgado, nos termos do art. 15, inciso III, da Constituição Federal.

A razão para tanto é que, como é da tradição do direito brasileiro há décadas, há a chamada independência de instâncias sancionatórias, em âmbito civil, administrativo, penal e eleitoral. Naturalmente, há relevância constitucional no cúmulo de sanções de diferentes naturezas, que tomadas em seu conjunto, acabam por extrapolar qualquer limite do razoável. **Essa foi justamente a preocupação demonstrada pelo legislador ao editar a Lei Complementar 219/2025 ao estabelecer marcos de contagem de prazo de inelegibilidade a partir de decisões judiciais e não do período de sancionamento penal ou de improbidade administrativa.**

Como já ressalttei quando do julgamento da ADC 29/DF, ADC 30/DF e ADI 4.578/DF, já se antevia que inelegibilidade decorrente da prática de atos ilícitos – a despeito de ser determinada no patamar de 8 anos, nos termos da LC 64/1990, com a redação da LC 135/2010 – na verdade poderia durar por décadas, considerando sua contagem inicial somente após o cumprimento de sanções penais ou de improbidade administrativa.

Em face desse cenário, o legislador democraticamente eleito optou por criar nova sistemática de contagem do prazo das situações de inelegibilidade para se evitarem esses excessos desproporcionais, que poderiam afastar uma pessoa do pleito por décadas por razões totalmente alheias à sua conduta, mas imputáveis ao tempo de tramitação dos processos perante o Poder Judiciário brasileiro.

Relembro, por oportuno, que no recente julgamento das ADIs 7.236/DF e 7.156/DF, o Plenário declarou a inconstitucionalidade da norma contida no § 10 do art. 12 da Lei de Improbidade Administrativa,

na redação que lhe houvera sido imprimida pela Lei 14.230/2021, que previa que *“para efeitos de contagem do prazo da sanção de suspensão dos direitos políticos, computar-se-á retroativamente o intervalo de tempo entre a decisão colegiada e o trânsito em julgado da sentença condenatória”*. Naquela ocasião, conforme ressaltado nos debates, prevaleceu a compreensão de que o referido dispositivo careceria até mesmo de propósito, uma vez que a **sanção de suspensão dos direitos políticos** somente surtiria efeitos após o trânsito em julgado da sentença condenatória por ato de improbidade.

Seja como for, o que interessa destacar aqui é que prevaleceu justamente uma noção de **independência entre as instâncias sancionatórias**, não sendo o caso de se confundir o cumprimento de eventual **sanção de suspensão dos direitos políticos** aplicada com fundamento na Lei de Improbidade Administrativa com o prazo de inelegibilidade da Lei da Ficha Limpa, cuja contagem se dá na forma da própria Lei Complementar 64/1990.

Assim, nos termos da compreensão que norteou a maioria naquela ocasião, referida conclusão não antecipa ou de forma alguma influi na apreciação ora realizada das inovações trazidas pela Lei Complementar 219/2025. **Não obstante isso, o cotejo desses dois prazos e do entendimento adotado por esta Corte nas ADIs 7.236/DF e 7.156/DF é bastante ilustrativo da adequação e da proporcionalidade das razões que levaram o legislador ao promover a reforma do do inciso I do art. 1º da Lei Complementar n. 64/1990.**

A prevalecer o entendimento que restabelece a redação anterior das alíneas “l” e “o” do inciso I do art. 1º da Lei Complementar n. 64/1990, a contagem do prazo de eventual inelegibilidade abrangerá sucessivamente: (i) o período compreendido desde a condenação por órgão colegiado até o trânsito em julgado, por força da Lei da Ficha Limpa; (ii) o período de suspensão dos direitos políticos, por força da Lei de Improbidade e, por fim; (iii) mais oito anos contados após o cumprimento da pena de suspensão de direitos políticos, por força,

novamente, da Lei da Ficha Limpa. Em uma situação tal, não é cerebrino imaginar a situação de alguém que, em decorrência do período necessário à apreciação regular de eventuais recursos interpostos em face da decisão colegiada, permaneça inelegível por décadas a fio. Foi justamente para evitar essa espécie de restrição sancionatória de direito fundamental por tempo indeterminado e conferir previsibilidade e segurança jurídica às hipóteses de inelegibilidade que o legislador ordinário promoveu a reforma consubstanciada na LC 219/2025.

Não diviso, portanto, violação aos princípios republicano e democrático, mas justamente o contrário – ou seja, sua concretização por meio de decisão legislativa da autoridade constitucionalmente legítima para tanto: o Congresso Nacional, com participação do Presidente da República, por meio do processo legislativo.

Dessa forma, ao contrário de violar a Constituição Federal, a opção feita pelo legislador ao editar a LC 219/2025, na verdade, conforma-se aos princípios do direito administrativo sancionador que, de um lado, partem de uma relativa independência das instâncias sancionatórias e, de outro lado, proíbem uma acumulação de sanções de diferentes naturezas que possam inviabilizar, na prática, o exercício de direitos fundamentais, como no presente caso os direitos políticos em sua dimensão de capacidade eleitoral passiva.

II.3 O novo § 8º do art. 1º da Lei Complementar 64/1990

O novo § 8º do art. 1º da Lei Complementar 64/1990 estabelece que *“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 Relatora, Ministra Cármen Lúcia, em seu voto proferido no Plenário Virtual, entendeu que há inconstitucionalidade nesse ponto, afirmando:

“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.”

De fato, a redação do mencionado § 8º do art. 1º da Lei Complementar 64/1990, na forma da impugnada Lei Complementar 219/2025, pode apontar para o sentido expressado por Sua Excelência: a de que seria criada uma espécie de teto de imputação de inelegibilidade, a partir do qual se criaria um “limbo normativo”, em que novos atos de improbidade administrativa pudessem ser praticados sem a correspondente consequência jurídica eleitoral.

Caso essa fosse a única exegese possível de tal dispositivo, acompanharia a Relatora em suas conclusões, quanto a este ponto.

Contudo, como este Tribunal já adota há décadas, cabe a interpretação conforme à Constituição justamente para, diante de um dispositivo normativo que comporta mais de uma interpretação, privilegiar-se aquela que seja compatível à luz da Constituição.

Nesse sentido, a própria literalidade do § 8º do art. 1º da Lei Complementar 64/1990, na redação da Lei Complementar 219/2025,

sugere uma outra leitura – esta mais consentânea à Constituição Federal – ao se utilizar da expressão “*observado o disposto no § 4º-E*” do mesmo art. 1º. É sua redação:

“§ 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 “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.”

Como se pode perceber, esse dispositivo disciplina uma situação específica, qual seja a “*ocorrência de fatos ímprobos conexos*”. Em minha compreensão, o legislador, na conjugação desses dois dispositivos, estabeleceu disciplina que procura racionalizar a imposição de inelegibilidade a pessoas que tenham praticados atos de improbidade administrativa que guardem relação de conexão entre si, na forma do art. 55 do Código de Processo Civil.

Como apontou a Advocacia-Geral da União em sua manifestação:

“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.” (eDOC 68, p. 10-11)

Nessa mesma linha, parece-me que se tratou de uma legítima opção legislativa que disciplina o *quantum* de inelegibilidade que deve ser aplicado a situação em que os atos de improbidade administrativa guardem relação de conexão entre si, de modo a privilegiar um tratamento razoável de ilícitos com repercussões políticas.

Mutatis mutandis, não custa lembrar que o legislador também estabeleceu disciplina específica para os crimes continuados, entendidos como aqueles em que o agente “*de uma ação ou omissão, pratica dois ou mais crimes da mesma espécie e, pelas condições de tempo, lugar, maneira de execução e outras semelhantes*” (art. 71 do Código Penal), com a possibilidade de cumulação de sanções penais mais branda do que o concurso material de delitos. Já na seara eleitoral, estabeleceu-se uma limitação de tempo para a incidência da inelegibilidade, de modo a que ilícitos praticados em um mesmo contexto não levem à supressão da capacidade eleitoral passiva por tempo desarrazoadamente longo.

Dessa forma, quanto a esse ponto, voto pela interpretação conforme à Constituição Federal da Lei Complementar 219/2025, no ponto em que acresceu o § 8º ao art. 1º da Lei Complementar 64/1990, de modo a que o teto de inelegibilidade nele disposto somente se aplique às situações de atos de improbidade administrativa conexos entre si (CPC, art. 55).

II.4 A nova redação do art. 26-D da Lei Complementar 64/1990

Neste ponto, a Relatora, Ministra Cármen Lúcia, vota pela interpretação conforme do dispositivo para “*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.”

Estabelece a nova redação do art. 26-D da Lei Complementar 64/1990:

“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.”

De fato, é necessário registrar que a Constituição Federal, em seu art. 14, *caput* e diversos parágrafos, refere-se às condições de “elegibilidade” e causas de “inelegibilidade”. Pela simples redação de seus dispositivos, percebe-se que a ideia central para participar do pleito é – com perdão da repetição – a possibilidade ou não de participar da eleição, o dia central do processo eleitoral.

Essa relação entre inelegibilidade e eleições é reconhecida na doutrina já há mais de década.

Em seus comentários à Constituição Federal de 1988, destaca Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

“Como se sabe, a noção de inelegibilidade, no direito brasileiro, flutua entre duas concepções opostas.

Uma, a de que determinados cargos ou funções ensejam, ao menos potencialmente, a deturpação do processo eleitoral. Em vista disso, basta ocupar um deles para que a pessoa se torne inelegível. É o que decorre dos cargos públicos mencionados nos §§ 5º, 6º e 7º deste artigo, aos quais a lei

permite acrescentar os titulares de outras funções cargos ou empregos na administração direta ou indireta, bem como os que disponham de elevado poder econômico.

Outra, a de que a vida pregressa do indivíduo pode indicar seja este propenso à improbidade ou à imoralidade administrativas, de modo que deve ser impedido de disputar as eleições. (...)

São as eleições peça fundamental no processo governamental democrático. Tudo o que perturba a sua normalidade ou abala a sua legitimidade é, portanto, pernicioso e daninho para a democracia. **Acertado, pois, é incluir a proteção da lisura e da normalidade das eleições entre os objetivos a que deve visar a lei complementar das inelegibilidades.**” (Manoel Gonçalves Ferreira Filho, **Comentários à Constituição Brasileira de 1988**, 3ª ed., São Paulo, Saraiva, 2000, pp. 128-9 - grifado)

José Afonso da Silva também já diferenciava inelegibilidade da mera incompatibilidade para exercício de cargo público: *“‘Inelegibilidade’ revela impedimento à capacidade eleitoral passiva (direito de ser votado). Obsta, pois, à elegibilidade. Não se confunde com a ‘inalistabilidade’, que é impedimento à capacidade eleitoral ativa (direito de ser eleitor); nem com a ‘incompatibilidade’, impedimento ao exercício do mandato depois de eleito”*. (José Afonso da Silva, **Comentário Contextual à Constituição**, 11ª ed., São Paulo, JusPodivm, 2025, p. 212)

No mesmo sentido, como já destacava Pinto Ferreira: *“A inelegibilidade é o impedimento ao direito de ser votado, ou seja, à capacidade eleitoral passiva”*. (Pinto Ferreira, **Comentários à Constituição Brasileira**, São Paulo, Saraiva, 1989, p. 312)

Este Tribunal, inclusive, já se pronunciou sobre o tema em ação de controle abstrato de constitucionalidade específica. Na **ADI 7.197/DF** (Pleno, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 27/11/2023), decidida por unanimidade, debateu-se a possibilidade de se interpretar a legislação de eleitoral (em

específico o art. 11, § 1º, da Lei 9.504/1997 e o art. 175, § 3º, do Código Eleitoral), de modo que o marco final do prazo de inelegibilidade fosse a data da diplomação e não a eleição como fato superveniente a possibilitar a participação e eleição do candidato no respectivo pleito.

Veja-se a ementa do julgado:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO ELEITORAL. § 10 DO ART. 11 DA LEI N. 9.504/1997. § 3º DO ART. 174 DA LEI N. 4.737/1965. SÚMULA N. 70 DO TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. MARCO TEMPORAL PARA AFERIÇÃO DAS CAUSAS DE INELEGIBILIDADE. ALTERAÇÕES SUPERVENIENTES AO REGISTRO DA CANDIDATURA. DIA DA ELEIÇÃO COMO DATA LIMITE. ALEGADA OFENSA AO PRINCÍPIO DA ISONOMIA NÃO CARACTERIZADA. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE QUE SE JULGA IMPROCEDENTE.

1. O processo está instruído nos termos do art. 10 da Lei n. 9.868/1999. Proposta de conversão da apreciação da medida cautelar em julgamento de mérito, sem necessidade de novas providências. Precedentes.

2. 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.

3. O respeito ao prazo integral de inelegibilidade não importa em indevida ampliação da restrição ao ius honorum, na medida em que o cidadão poderá lançar sua candidatura e participar do pleito eleitoral a se realizar após superado o óbice da sua inelegibilidade.

4. Ação direta de inconstitucionalidade na qual convertida a apreciação da medida cautelar em julgamento de mérito e

julgada improcedente.” (ADI 7197/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 6.12.2023)

Como constou do voto de Sua Excelência, acompanhado à unanimidade pelo Tribunal, a jurisprudência do TSE há muito consolidou-se no sentido de que é possível afastar-se judicialmente causa de inelegibilidade, caso ela tenha seu prazo decorrido até um dia antes da eleição. Editou o TSE a Súmula 70 com base nesse entendimento: *“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. 9.504/97.”*

Isso revela que este STF já identificou a normatividade que decorre da Constituição Federal, em especial de seu art. 14, de modo a considerar o dia da eleição como o marco para avaliar se um candidato pode ou não – justamente – ser eleito. Como ressaltado acima, o legislador é titular de ampla discricionariedade para definir os prazos e marcos das inelegibilidades. Não o é, entretanto, para definir que uma pessoa inelegível no dia da eleição possa ser, mesmo assim, eleita.

Diante disso, neste ponto, acompanho o voto da Relatora para *“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.”*

III. DISPOSITIVO

Em face do exposto, **conheço** parcialmente da ação direta apenas em relação à impugnação das seguintes normas alteradas pela Lei Complementar n. 219/2025: alíneas “b”, “c”, “e”, “k”, “l” e “o” do inc. I e

ADI 7881 / DF

§ 8º do art. 1º e o art. 26-D da Lei Complementar n. 64/1990 e, no mérito, julgo-a **parcialmente procedente** para:

a) declarar a inconstitucionalidade da nova redação da alínea “e” do inciso I art. 1º da Lei Complementar 64/1990, conferida pela Lei Complementar 219/2025, e proponho a modulação da produção de seus efeitos por 18 meses, prazo no qual o Congresso Nacional poderá reapreciar a matéria;

b) reconhecer a constitucionalidade das alíneas “b”, “c”, “k”, “l” e “o” do inciso I do art. 1º da Lei Complementar n. 64/1990, na redação da Lei Complementar 219/2025;

c) conferir interpretação conforme à Constituição Federal ao § 8º do art. 1º da Lei Complementar 64/1990, na redação da Lei Complementar 219/2025, de modo que o teto de inelegibilidade nele disposto somente se aplique às situações de atos de improbidade administrativa conexos entre si, na forma do art. 55 do Código de Processo Civil e, por fim;

d) acompanhando, no ponto, o voto da eminente Relatora, 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”*.

É o voto.