



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

AJCONST/PGR N. 958/2026

Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 7.881/DF

Relatora : Ministra Cármen Lúcia

Requerente : Rede Sustentabilidade

Interessado : Congresso Nacional

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei Complementar n. 219/2025, que alterou a Lei Complementar n. 64/1990.

Conhecimento parcial da ADI – descabimento da ação direta, por falta de objeto lídimo, quanto a dispositivos vetados, que não ingressaram no ordenamento jurídico e que, portanto, não existem como normas.

Inconstitucionalidades formais não caracterizadas. Inexistência de inconstitucionalidade material da lei em seu conjunto.

Contrariedade à Constituição de dispositivos esparsos que escapam à lógica da proteção das eleições livres e legítimas, por discreparem da margem de conformação normativa do legislador.

O partido Rede Sustentabilidade ajuizou a ação direta, questionando a validade da Lei Complementar n. 219/2025, que alterou a Lei Complementar n. 64/1990. Apontou inconstitucionalidades formais e materiais. Cogitou da invalidade de todo o conjunto da lei, por retrocesso na defesa da probidade no âmbito eleitoral e atacou alguns dispositivos mais especificamente.

A lei complementar impugnada tem esta redação:

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 ulteriores 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.

Do ponto de vista formal, o partido requerente argumentou que o projeto da Câmara dos Deputados foi alterado no Senado quanto ao art. 1º, I, *d* e *e*, da Lei Complementar n. 64/1990, sem retornar para deliberação à Casa iniciadora do processo legislativo, como determina o art. 65, parágrafo único, da Constituição.

Sustentou que a inclusão da expressão “*eleitos ou não*” na alínea *d* do inciso I do art. 1º constituiu “*inequívoca emenda de mérito*”,

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

ADI N. 7.881/DF

ampliando “*significativamente o espectro de aplicação da norma, alterando sua ratio essendi e produzindo consequências jurídicas diversas daquelas pretendidas pela Casa iniciadora*”. Alegou que o mesmo teria ocorrido em relação às disposições finais incluídas na alínea *e* do inciso I do art. 1º, que passou a contar com ressalva quanto aos “*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*”, criando um “*duplo regime de inelegibilidade completamente diverso daquele aprovado pela Câmara dos Deputados*”.

Do ponto de vista do conteúdo, o conjunto da lei foi considerado inconstitucional, porque “*a moralidade administrativa é princípio constitucional estruturante da Administração Pública*” e as alterações promovidas pelo Congresso Nacional vulneraram sua proteção bem como a da probidade eleitoral, tudo em desacordo com o § 9º do art. 14 c/c o *caput* do art. 37 da Constituição. Disse que a nova lei implicaria vedado “*retrocesso na tutela da integridade do processo democrático*”, já que “*desvirtua o conteúdo axiológico do regime anterior*” e privilegia a “*reabilitação eleitoral de condenados em detrimento da moralidade e da legitimidade das eleições*”. Arguiu ofensa à soberania popular e à democracia participativa (parágrafo único do art. 1º e inciso III do art. 14 da Constituição), “*em face da origem popular da Ficha Limpa*”. Alegou alteração desproporcional do regime legal das inelegibilidades e violação da “*igualdade de chances entre competidores e [da] legitimidade do sufrágio, como projeções da moralidade e da probidade no espaço eleitoral*”.

Especificamente sobre o § 8º do art. 1º da Lei Complementar n. 64/1990, incluído pela Lei Complementar n. 219/2025, que prevê a

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

ADI N. 7.881/DF

instituição de um teto máximo para múltiplas condenações, disse que *“contraria frontalmente o princípio da proporcionalidade em sua vertente da proibição insuficiente, pois esvazia o caráter preventivo, repressivo e pedagógico das inelegibilidades”*. Apontou ofensa à exigência disposta no § 9º do art. 14 da Constituição, de o legislador *“proteger a probidade e a legitimidade das eleições, ‘considerada a vida pregressa do candidato’”*.

Recordou que, na ADI n. 6630/DF¹, o Supremo Tribunal Federal afirmou *“a constitucionalidade e a necessidade do tratamento rigoroso das inelegibilidades”*.

Disse que as modificações introduzidas na redação nova das alíneas *b, c, d, e, k, l e o* do inciso I do art. 1º da Lei Complementar n. 64/1990² *“desfiguram a estrutura lógica de contagem temporal consagrada pela*

² Art. 1º São inelegíveis:

I - para qualquer cargo:

(...)

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) os que tenham contra sua pessoa representação julgada procedente pela Justiça Eleitoral, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado, em processo de apuração de abuso do poder econômico ou político, para a eleição na qual concorrem ou tenham sido diplomados, bem como para as que se realizarem nos 8 (oito) anos

¹ ADI n. 6630/DF, redator p./ o acórdão o Ministro Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe 24.06.2022.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

ADI N. 7.881/DF

seguintes; 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,

Lei da Ficha Limpa (LC nº 135/2010)” e antecipam “o término do impedimento a ponto de possibilitar que o indivíduo recupere sua elegibilidade antes mesmo de ter satisfeito as consequências jurídicas do ilícito”.

Cogitou de ofensa aos princípios da segurança jurídica e da proteção da confiança legítima e ao postulado da estabilidade das relações jurídicas, em razão de os §§ 4º-F, 6º, 8º e 9º³ do art. 1º, bem como o novo art. 26-E², ambos da Lei Complementar n. 64/1990, “*determinarem a aplicação imediata e retroativa das novas regras de contagem e unificação dos prazos de inelegibilidade - inclusive a processos em curso e a casos já transitados em julgado*”.

² Art. 26-E. As alterações previstas nesta Lei Complementar quanto ao termo inicial e à contagem dos prazos de inelegibilidade terão aplicação imediata, inclusive em relação a condenações e a fatos pretéritos.

pelo prazo de 8 (oito) anos, contado da decisão, salvo se o ato houver sido suspenso ou anulado pelo Poder Judiciário;

- ³ § 4º-F. O disposto nos §§ 4º-D e 4º-E deste artigo aplica-se aos processos em trâmite e aos julgados.

(...)

§ 6º Computa-se no prazo de 8 (oito) anos de inelegibilidade o tempo transcorrido entre a data da decisão proferida por órgão colegiado e a data do seu efetivo trânsito em julgado, regra que se aplica imediatamente aos processos em curso, bem como àqueles transitados em julgado.

(...)

§ 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 Os efeitos decorrentes da regra prevista no § 8º deste artigo aplicam-se aos casos em curso nas esferas judicial e administrativa, bem como a quem já esteja enquadrado em hipótese legal de suspensão de direitos políticos.

Disse que o art. 26-D³ promoveu “*redução indevida do alcance temporal das sanções*”, pois a norma anterior garantia que “*o condenado permanecesse inelegível por período que alcançasse duas eleições subsequentes da mesma natureza*”. Afirmou que a mudança viola “*os princípios da moralidade, da proporcionalidade e da proteção adequada, além de representar proteção deficiente (...) ao bem jurídico tutelado pelo art. 14, § 9º, da Constituição*”.

Com esses fundamentos, formulou os seguintes pedidos:

- a) CONCEDER, *inaudita altera pars* e *ad referendum* do Egrégio Plenário, MEDIDA CAUTELAR para suspender, com efeitos *ex tunc*, a eficácia integral da Lei Complementar nº 219/2025, em razão da presença inequívoca do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*, a fim de resguardar a integridade do processo eleitoral e a moralidade administrativa até o julgamento definitivo desta Ação;

³ 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.

(...) 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.

Adotou-se o rito do art. 10 da Lei n. 9.868/1999.

O Senado Federal, em suas informações, disse que as emendas por ele aprovadas *“se limitaram a aperfeiçoar a redação e compatibilizar expressões legais, sem alterar o núcleo normativo, a substância ou a finalidade do texto”* e que não criaram *“novas hipóteses de inelegibilidade ou suprimir[am] aquelas existentes”*, limitando-se a *“lapidar a redação e a técnica legislativa”*. A seu sentir, a qualificação de uma emenda como de mérito ou de redação configura matéria *interna corporis*, não sujeita a controle jurisdicional. Ponderou que a nova redação dada à alínea *d* do inciso I do art. 1º da Lei Complementar n. 64/1990 foi vetada pelo Presidente da República, razão pela qual a ação direta de inconstitucionalidade não deve ser conhecida no ponto. Sobre a inserção dos termos *“eleitos ou não”*, alegou que *“o Senado buscou afastar eventuais divergências que poderiam surgir na aplicação da norma”*, já que *“a incidência da norma não se resume a mandatos, pois contém logo no início a expressão ‘cassação de registros’, que obviamente se aplica a todos os que concorreram no pleito, eleitos ou não”*. A compreensão encontraria suporte na jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral. Disse que a nova redação da alínea *e* do inciso I do art. 1º da Lei Complementar n. 64/1990, com a adição da ressalva final pelo Senado Federal, *“não alterou o objetivo*

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

ADI N. 7.881/DF

primordial da norma” e, ao estabelecer diferenciação nos regimes de inelegibilidade para “condutas de gravidades distintas”, preservou “a essência do [que] debatido pela Câmara”.

Quanto às inconstitucionalidades materiais, registrou que a Lei Complementar n. 219/2025 impede que inelegibilidades se convertam *“em exclusão quase perpétua da vida política”*, o que *“corrige desproporcionalidades geradas pela redação anterior da Lei da Ficha Limpa”*. Sustentou que o fato de a Lei da Ficha Limpa ter origem popular não impede o Congresso Nacional, *“expressão contínua”* dessa mesma soberania, *“de revisar e atualizar a legislação conforme a evolução social e institucional”*. Afastou a alegação de retrocesso, sob o argumento de que estaria preservado o núcleo essencial da moralidade eleitoral. Ressaltou que *“o regime diferenciado para crimes contra a administração pública e outros crimes mais graves”* reforça *“a tutela dos valores mais sensíveis à probidade administrativa”*, o que afasta a alegação de proteção deficiente. Quanto à crítica a que condenados em cumprimento de pena se tornarem elegíveis, alegou que *“[a] execução penal não se confunde com a restrição de direitos políticos”*. Assegurou que a nova legislação representa *“ajuste proporcional, legítimo e compatível com o texto constitucional”*, preservando *“o núcleo essencial da moralidade eleitoral”*, mantendo o respeito aos *“direitos políticos fundamentais”*, dentro da *“margem de conformação em matéria eleitoral”* de que dispõe o legislador.

Sustentou que a mudança na contagem do prazo de inelegibilidade expressa opção legislativa *“racional e proporcional”* inserida no *“âmbito da discricionariedade constitucionalmente conferida ao legislador complementar pelo art. 14, § 9º, da CRFB/1988”*. Alegou que não

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

ADI N. 7.881/DF

houve violação da segurança jurídica ou da confiança legítima na aplicação imediata das novas regras, pois incide sobre elas o *“princípio constitucional da retroatividade da norma mais benéfica”*. Realçou que o teto máximo de doze anos de inelegibilidade evita *“inelegibilidades vitalícias”* e *“acúmulos desarrazoados que poderiam resultar em afastamentos de 20, 30 ou mais anos”*. A reforma da lei de inelegibilidade, segundo disse, *“preserva o equilíbrio entre punição e reinserção democrática, assegurando tempo suficiente para o afastamento e a depuração política, mas sem anular o direito fundamental de participação no processo eleitoral”*. Viu a fixação do registro de candidatura como marco para aferição da inelegibilidade, bem assim a possibilidade de sua reavaliação até a diplomação, um reforço para *“a segurança jurídica e a previsibilidade do processo eleitoral”*, em benefício da *“razoabilidade e efetividade ao controle judicial, harmonizando os valores da moralidade administrativa e da estabilidade do pleito”*.

A Presidência da República arguiu que a inconstitucionalidade formal aventada estaria circunscrita a apenas um dispositivo da lei. Afirmou que as demais impugnações foram apresentadas *“de forma genérica, sem indicação de fatos ou fundamentos jurídicos devidamente especificados”*. Concluiu ser caso de conhecimento da ação apenas quanto às modificações promovidas no art. 1º da Lei Complementar n. 64/1990. Disse que as alterações de redação não modificaram o conteúdo da norma, afastando o vício apontado. Alegou que, de todo modo, uma tal conceituação consubstanciaria matéria *interna corporis*, imune à apreciação do Poder Judiciário. Quanto aos temas de conteúdo, afirmou que as mudanças promovidas nas regras de

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

ADI N. 7.881/DF

inelegibilidade *“situam-se dentro do espaço de conformação legislativa confiado”* ao Congresso Nacional.

A Advocacia-Geral da União apresentou manifestação pelo indeferimento da cautelar. Não viu inconstitucionalidade formal na Lei Complementar n. 219/2025, indicando que as expressões introduzidas no projeto de lei pelo Senado Federal *“não modificaram o núcleo normativo da proposição aprovada pela Câmara dos Deputados, limitando-se a ajustes redacionais e de técnica legislativa”*.

No aspecto material, afirmou que *“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”*. Disse que houve *“preservação integral do regime da Lei da Ficha Limpa, do prazo de oito anos e da tutela da moralidade, probidade e isonomia eleitoral”*. Salientou que as normas atualmente vigentes mitigam assimetrias, promovem a isonomia material entre agentes políticos, resguardam a proporcionalidade e impedem *“efeitos punitivos potencialmente perpétuos por sobreposição de condenações relativas a um mesmo ciclo de vida política”*. Ressaltou que os vetos apostos *“afastaram eventuais ofensas aos princípios da irretroatividade, da segurança jurídica e da isonomia entre candidatos”* e impediram *“adoção de critério temporal arbitrário para a contagem do prazo de inelegibilidade por abuso de poder, preservando a igualdade de tratamento entre os concorrentes”*.

– II –

Arguições de inconstitucionalidade formal

O veto presidencial à nova redação do art. 1º, I, d, e §§ 4º-F, 6º e 9º, e ao art. 26-E da Lei Complementar n. 64/1990⁶ impede o

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

ADI N. 7.881/DF

conhecimento dos pedidos a eles relacionados, *“eis que o projeto de lei, na parte vetada, não é lei, nem ato normativo”*⁷.

De toda sorte, o acréscimo da expressão *“eleitos ou não”* na redação originária da alínea *d* do inciso I do art. 1º da Lei Complementar n. 64/1990⁸ não caracteriza alteração substancial ao projeto aprovado pela Casa iniciadora, tendo o Senado Federal, como salientou nas informações, apenas buscado *“afastar eventuais divergências que poderiam surgir na aplicação da norma, (...) que obviamente se aplica a todos os que concorreram no pleito, eleitos ou não”*. Tal circunstância torna prescindível

⁶ Art. 1º São inelegíveis:

I - para qualquer cargo:

(...)

d) os que tenham contra sua pessoa pedido deduzido em ação ou representação julgada procedente pela Justiça Eleitoral, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado, por comportamentos graves aptos a implicar a cassação de registros, de diplomas ou de mandatos, pela prática de abuso do poder econômico ou político, pelo prazo de 8 (oito) anos, contado da data da eleição na qual ocorreu a prática abusiva, **eleitos ou não**; (sem grifos no original).

⁷ ADPF n. 1/RJ, rel. o Ministro Néri da Silveira, Tribunal Pleno, DJ 07.11.2003.

⁸ Art. 1º São inelegíveis:

I - para qualquer cargo:

(...)

d) os que tenham contra sua pessoa pedido deduzido em ação ou representação julgada procedente pela Justiça Eleitoral, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado, por comportamentos graves aptos a implicar a cassação de registros, de diplomas ou de mandatos, pela prática de abuso do poder econômico ou político, pelo prazo de 8 (oito) anos, contado da data da eleição na qual ocorreu a prática abusiva;

o retorno do projeto para deliberação da Câmara dos Deputados, conforme precedente do Supremo Tribunal Federal⁹.

Por outro lado, quanto ao dispositivo que não foi vetado, de fato não houve coincidência nas deliberações tomadas na Câmara dos Deputados e no Senado no que tange à nova redação da alínea *e* do art. 1º, I. A Câmara dos Deputados havia previsto a contagem do prazo de 8 anos de inelegibilidade a partir da decisão colegiada condenatória para

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

ADI N. 7.881/DF

todo os crimes descritos nos dez itens da alínea.¹⁰ O Senado anuiu a esse regramento, exceto quanto aos crimes referidos nos números de 6 a 10 da alínea bem como os crimes contra a Administração Pública (estes referidos com um dos delitos arrolados no número 1).

A mudança operada no Senado sobre o projeto da Câmara dos Deputados, entretanto, não estabeleceu um direito novo, no que diz com o direito como positivado até ali. A redação anterior da alínea *e*, dada

⁹ ADI n. 7.442/DF, rel. o Ministro Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe 07.02.2025.

¹⁰ Art. 1º São inelegíveis: (...)

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:

1. contra a economia popular, a fé pública, a administração pública e o patrimônio público;
2. contra o patrimônio privado, o sistema financeiro, o mercado de capitais e os previstos na lei que regula a falência;
3. contra o meio ambiente e a saúde pública;
4. eleitorais, para os quais a lei comine pena privativa de liberdade;
5. de abuso de autoridade, nos casos em que houver condenação à perda do cargo ou à inabilitação para o exercício de função pública;
6. de lavagem ou ocultação de bens, direitos e valores;
7. de tráfico de entorpecentes e drogas afins, racismo, tortura, terrorismo e hediondos;
8. de redução à condição análoga à de escravo;
9. contra a vida e a dignidade sexual; e
10. praticados por organização criminosa, quadrilha ou bando;

pela Lei Complementar nº 135/2010, dizia que todos os condenados pelos crimes enumerados de 1 a 10 na alínea teriam o período de inelegibilidade iniciado somente depois do cumprimento da pena. A redação adotada pelo Senado manteve essa mesma regra para os crimes referidos nos números de 6 a 10 e para os crimes contra a Administração Pública (estes referidos, juntamente com outros, no número 1). Isso equivale a uma rejeição pelo Senado da proposta da Câmara dos Deputados especificamente com relação aos itens que ressalvou de

A rejeição do projeto, mesmo que nesta parte apenas, não importa necessidade de retorno à Casa iniciadora, já que não houve, aí, alteração da realidade normativa preexistente.

Não há inconstitucionalidade formal a ser atalhada.

Arguições de inconstitucionalidades materiais

A arguição de inconstitucionalidade material se centra no inconformismo com o sistema geral da lei, que, no sentir do autor, *“desestrutura a malha preventiva de inelegibilidades, promovendo retrocesso em face do patamar civilizatório firmado pela Lei da Ficha Limpa e gerando proteção deficiente dos bens constitucionais tutelados”*. A esse propósito, sustenta:

A alteração promovida pela lei ora impugnada, ao relaxar os filtros éticos e encurtar a incidência temporal de inelegibilidades, desconstitui esse patamar civilizatório e fragiliza a proteção constitucionalmente imposta, incorrendo em inconstitucionalidade material por omissão inversa — ou seja, por proteção deficiente de bens constitucionais expressamente tutelados. Toda a fundamentação do autor se concentra na sua convicção

de que a Lei da Ficha Limpa constitui o mínimo indispensável para a conferir a proteção com que o art. 14, § 9º, da Constituição quis guarnecer os valores da probidade administrativa e moralidade para exercício de mandato, no que tange às considerações devidas à vida pregressa do candidato ao voto popular.

O pressuposto do raciocínio, porém, significa um engessamento arbitrário de uma opção legislativa tomada no passado, impedindo o desenvolvimento de novas respostas correspondentes a novas sensibilidades jurídicas. Ao tomar as escolhas legislativas constantes da Lei da Ficha Limpa como conteúdo básico do que o autor quer ver como direito fundamental de ordem política, a lei antiga se torna cláusula pétrea. O autor assim o advoga abertamente, ao convocar o art. 60, § 4º, II, da Constituição, para a construção da sua tese e ao sustentar que:

O povo, ao exercer seu poder soberano por meio da iniciativa legislativa popular, determinou a instituição de um regime rigoroso de inelegibilidades, consciente da necessidade de depurar o espaço público de agentes condenados por crimes graves e de assegurar a legitimidade do sufrágio. Esse comando ético-jurídico não pode ser desconstituído unilateralmente pelo legislador ordinário, sem o retorno ao próprio titular da soberania — o povo — que o instituiu.\

O argumento prova demais. Uma lei votada no Congresso Nacional a partir de uma iniciativa popular não equivale nem na forma, nem na posição hierárquica, a norma do Poder Constituinte originário.

Quando o povo propõe ao Congresso Nacional a discussão de um projeto de lei, não está impondo uma vontade sua, como titular da soberania, mas tão-somente está promovendo debate entre os seus representantes políticos sobre a conveniência de uma certa regulamentação de um segmento da realidade. O povo está, aí, agindo como sujeito à vontade maior, soberana, expressa quando da elaboração

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

ADI N. 7.881/DF

da Constituição. Está sujeito a emendas e rejeições do Parlamento. A decisão final é do parlamentar. A lei, mesmo que resulte idêntica à proposta que a gerou, é objeto legítimo de controle de constitucionalidade, como, aliás, ocorreu com a mesma Lei da Ficha Limpa. Não o seria, como é da jurisprudência do STF, se correspondesse à manifestação de vontade normativa primeira do povo soberano, como ocorre quando a Constituição é originariamente elaborada.

Não há de se ter a Lei da Ficha Limpa como manifestação insuscetível de reforma pelo legislador democrático.

De outra parte, também é certo que o poder de alteração da lei em apreço não é ilimitado, como não o é nenhum dos poderes legiferantes dispostos pelo constituinte originário. Entre as limitações cogitáveis, a doutrina e a jurisprudência apontam a “proibição de retrocesso”. Essa proibição não pode ser compreendida, todavia, como uma *cláusula pétrea* para o legislador ordinário; não pode impedir uma reavaliação das decisões normativas pretéritas. Se o Direito é experiência, o avanço e o recuo nas deliberações hão de ser vistos como próprios do sistema. Não haverá sentido em o legislador do passado impor-se inderrogavelmente ao do futuro, que com ele compartilha o mesmo grau de autoridade. Em suma, a construção hermenêutica da proibição do retrocesso não pode levar à destruição da autonomia do legislador.

A tese da proibição do retrocesso cabe ser invocada, entretanto, quando a ação legislativa configurar uma agressão ao conteúdo de uma norma constitucional dependente de concretização infraconstitucional. A abolição injustificada de um conjunto normativo

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

ADI N. 7.881/DF

que havia sido erigido pela legislação ordinária, sem alternativa de tutela ao bem encarecido pela Constituição, assoma-se como intervenção legislativa hostil ao direito prestigiado pelo constituinte. Esse seria o caso extremo em que certamente a tese da proibição do retrocesso autorizaria a censura da jurisdição constitucional.

Entre a proibição equivalente à intangibilidade da lei editada no passado e a posição que preconiza a inconstitucionalidade apenas na hipótese de total desproteção do princípio constitucional a que a lei atendia, há a zona baça em que dúvida pode ser suscitada quanto à validade da mais recente deliberação legislativa. O juízo de proporcionalidade aqui será o norte para o arranjo final.

Esse juízo de proporcionalidade cabe em primeiro lugar, no sistema de divisão de poderes do sistema de democracia representativa, ao próprio Poder Legislativo. Cabe ao Congresso Nacional ampla margem de discricionariedade política para dispor sobre como proteger os valores acolhidos pelo constituinte e a que é chamado a arquitetar com mínima eficácia. O controle de constitucionalidade nesses casos é restrito a verificar se a preferência acordada ao representante popular eleito para exatamente tomar essas decisões não escapuliu do reconhecidamente amplo círculo de resoluções que lhe é aberto. A jurisdição constitucional há de se ater aos casos de abuso, em que, sem justificativa racional, é atravessado o núcleo básico de concretização legislativa que o princípio constitucional havia atingido. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, em acórdãos da relatoria da mesma eminente Ministra Cármen Lúcia, registra exemplos desse naipe.

Regras novas que confundem institutos constitucionais ou que provocam o esvaziamento significativo da proteção estimada como imprescindível compõem o acervo de hipóteses em que a proibição de retrocesso incide, levando, se descumprida, ao juízo de invalidade do ato normativo.

No caso da Lei Complementar n. 219/2025, não é dado anuir a que, do só fato de ser ela mitigadora dos rigores da Lei da Ficha Limpa, seja inconstitucional por força da construção hermenêutica da proibição do retrocesso. A avaliação da medida justa de afastamento do titular do direito político passivo em face de faltas e erros cometidos no passado é essencialmente algo que pode variar de acordo com a sensibilidade política subsequente à que presidia à sensibilidade da década anterior.

O foro competente para essa gradação é o Congresso Nacional. A lei de 2025 ameniza sanções, mas não deixa de arregimentar restrições em medida considerável. Não se pode dizer que a inovação legislativa tenha sido abusiva a ponto de descumprir o dever constitucional de a lei desestimular malfeitos e acautelar razoavelmente a vida política do cidadão de antecedentes desabonadores.

O legislador haverá de ter ponderado também que a providência do afastamento dos pleitos desses cidadãos comprovadamente praticantes de maus-feitos terá o efeito higienizador suficiente para reduzir-lhes a penetração popular e permitido que o eleitor, no período de afastamento da vida política daquele, aquilate, com informação plena e com menor pressão do Poder, se lhe pode restituir a confiança, depois frustrada, que nele o Estado e os eleitores nele depositaram no passado.

Sob essa perspectiva, a lei em exame não fere, na sua inteireza, a Constituição.

*

Da mesma forma, não merece crítica, **do ponto de vista estritamente técnico-constitucional**, a instituição, pelo atual art. 1º, § 8º, da Lei Complementar n. 64/1990⁴, de um limite de período de inelegibilidade unificado em 12 anos no caso de múltiplas condenações por ato de improbidade administrativa. Novamente, aqui, o legislador fez uma opção no âmbito da margem de discricionariedade política de que dispõe. A alguém ocorrerá que seria preferível uma consequência mais severa, mas não se pode dizer que a que o legislador adotou não se ajusta ao propósito que se liga o instituto da inelegibilidade.

Lembra a melhor doutrina que as inelegibilidades são, por sua natureza, transitórias⁵; *“projetam consequências jurídicas sobre o ‘ius honorum’ impossibilitando apenas a candidatura em determinada eleição (...)”*⁶. Se o propósito do instituto é o de afastar candidaturas *em determinada eleição*, a fim de *“preservar a liberdade do voto, a lisura e a legitimidade das eleições (...), [no] exercício da tutela pública preventiva”*⁷, esse intuito está atendido, no caso, em grau constitucionalmente aceitável. O

⁴ § 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.

⁵ Antonio Carlos Mendes. Introdução à Teoria das Inelegibilidades. São Paulo. Malheiros, 1994, p. 110.

⁶ *Id.*, p. 113.

⁷ *Id.*, p. 105.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

ADI N. 7.881/DF

afastamento do direito a ser eleito, segundo a nova lei, abrange o período significativo, variável entre duas e três legislaturas, dada a remissão feita ao art. 1º, § 4º-E, da Lei Complementar n. 64/1990, em que se estatui que o prazo fluirá *“a partir da primeira condenação proferida ou confirmada por órgão judicial colegiado”*⁸.

*

Há a alegação de que o art. 26-D⁹, instituído pela Lei Complementar n. 219/2025, se indispõe com o enunciado n. 70¹⁰ da súmula de jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, ao permitir *“que condenados por ilícitos graves readquiram a capacidade eleitoral passiva antes mesmo da consolidação de sua reabilitação ética”*, violando o *“dever de assegurar proteção adequada e suficiente à probidade administrativa, à moralidade e à legitimidade das eleições”*, previsto no art. 14, § 9º, da Constituição.

Tem-se, aqui, mais uma vez, atividade legislativa de

⁸ § 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.

⁹ 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.

¹⁰ 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 nº 9.504/1997.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

ADI N. 7.881/DF

reconfiguração dos marcos nos quais as condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade hão de ser aferidas. O legislador atuou no seu espaço de livre conformação legislativa. A Súmula do Tribunal Superior Eleitoral, evidentemente, não é parâmetro de controle de constitucionalidade, não tem *status* de norma constitucional. O diálogo das fontes do Direito é compatível com a superação de um entendimento jurisprudencial por lei posterior.

Ao permitir o reconhecimento até a diplomação de eventuais alterações fáticas ou jurídicas supervenientes que afastem ou extingam a inelegibilidade, a nova lei privilegiou o exercício dos direitos políticos num balanço que lhe cabe entre os direitos e princípios constitucionais em tensão.

*

É possível, entretanto, apontar no diploma inconsistências com o sistema constitucional de proteção à probidade eleitoral, resultando em inconstitucionalidade. Os casos que animam o parecer a propor a procedência parcial da ação direta passam a ser indicados nos próximos itens.

Art. 1º, I, e

A Constituição delegou ao legislador complementar, em seu art. 14, § 9º, o dever de estabelecer outras hipóteses de inelegibilidade além daquelas inscritas na própria Constituição, bem como os prazos

respectivos. A norma tem o seguinte teor:

§ 9º Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.

O regime legal instituído pela redação originária da Lei Complementar n. 64/1990 previa a inelegibilidade dos *“que forem condenados criminalmente, com sentença transitada em julgado, pela prática de crime contra a economia popular, a fé pública, a administração pública, o patrimônio público, o mercado financeiro, pelo tráfico de entorpecentes e por crimes eleitorais, pelo prazo de 3 (três) anos, após o cumprimento da pena”*¹⁸.

A Lei Complementar n. 135/2010, a Lei da Ficha Limpa, alargou o rol dos crimes que importam a inelegibilidade, o marco inicial

¹⁸ Art. 1º São inelegíveis:

I - para qualquer cargo:

(...)

e) os que forem condenados criminalmente, com sentença transitada em julgado, pela prática de crime contra a economia popular, a fé pública, a administração pública, o patrimônio público, o mercado financeiro, pelo tráfico de entorpecentes e por crimes eleitorais, pelo prazo de 3 (três) anos, após o cumprimento da pena.

do prazo de duração e a extensão mesma do prazo. Tornou inelegíveis *“os que forem condenados, em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão judicial colegiado, desde a condenação até o transcurso do prazo de 8 (oito) anos após o cumprimento da pena, pelos crimes”*¹¹ que enumerou nos seus itens 1 a 10.

¹¹ Art. 1º, I, e na sua redação original. Grifos acrescidos.

No julgamento conjunto das AADDC n. 29 e 30/DF e da ADI n. 4.578/DF, o Supremo Tribunal Federal foi chamado a decidir sobre a constitucionalidade dessa disposição normativa e assentou:

A inelegibilidade tem as suas causas previstas nos §§ 4º a 9º do art. 14 da Carta Magna de 1988, que se traduzem em condições objetivas cuja verificação impede o indivíduo de concorrer a cargos eletivos ou, acaso eleito, de os exercer, e não se confunde com a suspensão ou perda dos direitos políticos, cujas hipóteses são previstas no art. 15 da Constituição da República, e que importa restrição não apenas ao direito de concorrer a cargos eletivos (*ius honorum*), mas também ao direito de voto (*ius suffragii*). Por essa razão, não há inconstitucionalidade na cumulação entre a inelegibilidade e a suspensão de direitos políticos¹²

O Tribunal estimou válida a norma da Lei Complementar n. 135/2010 e decidiu não ser da lógica do sistema constitucional deduzir o período de suspensão dos direitos políticos transcorrido entre a condenação criminal em segundo grau e o trânsito em julgado do tempo imposto de inelegibilidade.

A questão voltou ao debate por ocasião do julgamento da ADI n. 6.630/DF¹³. Embora a ação não tenha sido conhecida, porque repetia temas já decididos pelo Supremo Tribunal Federal nas AADDC n. 29 e 30/DF e ADI n. 4.578/DF, o acórdão não deixou de assentar que “*não [é] possível e constitucionalmente aceitável a redução do prazo legal de inelegibilidade em razão do período de incapacidade eleitoral decorrente do*

¹² AADDC n. 29 e 30/DF e da ADI n. 4.578/DF, rel. o Ministro Luiz Fux, DJ 28.06.2012.

¹³ ADI n. 6.630/DF, redator p./ o acórdão o Ministro Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe 24.06.2022.

cumprimento de sentença penal transitada em julgado”.

Mais recentemente, na ADI n. 7.236/DF, o Ministro Alexandre de Moraes suspendeu liminarmente a vigência do art. 12, § 10¹⁴, da Lei n. 8.429/1992, com a redação conferida pela Lei n. 14.230/2021, reiterando a compreensão de não ser *“constitucionalmente aceitável a redução do prazo legal de inelegibilidade em razão do período de incapacidade eleitoral decorrente de improbidade administrativa”*. S. Exa. assinalou:

Na mesma linha do que assentei no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 6630 (Rel. Min. NUNES MARQUES, Redator do acórdão Min. ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, DJe de 24/06/2022), a suspensão dos direitos políticos em virtude de improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º, não se confunde com a previsão de inelegibilidade do art. 1º, I, *l*, da LC 64/1990.

Enquanto a primeira hipótese tem seu fundamento no art. 15 da Constituição Federal (suspensão), a segunda tem seu fundamento no § 9º do art. 14 do texto

constitucional (inelegibilidade legal), que somente abrange uma situação de inelegibilidade, **posterior ao término da suspensão dos direitos políticos**.

Resulta dos precedentes que as causas de inelegibilidade decorrem do art. 14, § 9º, da Constituição, as condições de elegibilidade, do art. 14, § 3º, II²³, e as causas de sua suspensão, do art. 15, III e V²⁴. Os fundamentos constitucionais distintos dos institutos não permitem que sejam confundidos em uma mesma natureza; daí que o cômputo de um não há de interferir na contagem do outro.

¹⁴ § 10. 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.

A recente alteração da Lei Complementar n. 64/1990 estabelece regime de inelegibilidade mais brando, quando decorrente de condenação pelos crimes previstos nos itens 1 a 5 da alínea *e*. Nesses casos, a inelegibilidade, que começa com a condenação por órgão judicial colegiado, mesmo antes do trânsito em julgado, dura 8 anos, independentemente do fato de ainda persistirem os efeitos da condenação penal. Dessa forma, pode acontecer de a inelegibilidade ser superada antes do atendimento da **condição** de elegibilidade. Admitilo, porém, implica a impropriedade de dar por válido que a lei complementar seja apta para interferir nos conteúdos normativos

²³ § 3º São condições de elegibilidade, na forma da lei:

(...)

II - o pleno exercício dos direitos políticos;

²⁴ Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de:

(...)

III - condenação criminal transitada em julgado, enquanto durarem seus efeitos;

(...)

V - improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º.

autônomos e distintos previstos nos arts. 15, III, e 14, § 9º, da Constituição, em confronto, além disso, com a compreensão do Supremo Tribunal Federal sobre o tema.

O art. 1º, I, *e*, da Lei Complementar n. 64/1990, em sua redação atual, somente guarda compatibilidade com a Constituição se a sua primeira parte, relacionada aos crimes previstos nos itens 1 a 5, for **interpretada com a compreensão de que fica suspensa a contagem de causa de inelegibilidade (§ 9º do art. 14 da Constituição) enquanto estiver ausente a condição de elegibilidade em razão da suspensão dos direitos políticos** (inciso III do art. 15 da Constituição). Obvia-se, desse modo, a inconstitucionalidade que decorreria do cômputo concomitante

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

ADI N. 7.881/DF

do tempo desses regimes com a superposição da inelegibilidade e do afastamento da vida política por falta de condição de elegibilidade. A ser de outro modo, haveria o cumprimento simultâneo das duas restrições à vida política que o sistema constitucional trata como realidades distintas.

Em relação aos crimes previstos nos itens 6 a 10, a inelegibilidade segue o padrão de contagem instituído pela Lei da Ficha Limpa, cuja constitucionalidade foi confirmada pelo Supremo Tribunal Federal. Os dispositivos são, portanto, constitucionais.

Art. 1º, I, I

O art. 1º, I, I²⁵, da Lei Complementar n. 64/1990, acrescido pela Lei Complementar n. 219/2025, passou a exigir *“concomitantemente, na parte dispositiva da decisão”*, a referência a lesão ao patrimônio público e enriquecimento ilícito.

A nova lei eleitoral gera perplexidades de ordem processual e prática. O art. 489, *caput*, do Código de Processo Civil dispõe que a sentença possui como elementos relatório, fundamentos e dispositivo²⁶, e seu § 3º, que *“[a] decisão judicial deve ser interpretada a partir da conjugação de todos os seus elementos e em conformidade com o princípio da boa-fé”*²⁷. A norma da lei complementar, portanto, é apta para gerar insegurança jurídica no plano da sua aplicação prática, ensejando interpretações propiciadoras de debate jurisdicional desnecessário para a proteção do bem jurídico que o art. 14, § 9º, da Constituição pretende. **O dispositivo**

I) 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; 26 Art. 489. São elementos essenciais da sentença:

I - o relatório, que conterà os nomes das partes, a identificação do caso, com a summa do pedido e da contestação, e o registro das principais ocorrências havidas no andamento do processo;

II - os fundamentos, em que o juiz analisará as questões de fato e de direito;

III - o dispositivo, em que o juiz resolverá as questões principais que as partes lhe submeterem. 27 § 3º A decisão judicial deve ser interpretada a partir da conjugação de todos os seus elementos e em conformidade com o princípio da boa-fé.

sofre de inconstitucionalidade no trecho em que nele se inscreve a expressão “na parte dispositiva da decisão”.

Art. 1º, IV, b

Faz-se necessário interpretar o novo art. 1º, IV, b²⁸, da Lei Complementar n. 64/1990, de acordo com a vedação constitucional à atividade político-partidária dos membros do Ministério Público²⁹, prevista no art. 128, § 5º, e, da Constituição, bem como com a exceção expressa no art. 29, § 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

O Supremo Tribunal Federal decidiu, na ADI n. 2.534/MG³⁰, que *“não há possibilidade de filiação político-partidária, de exercício de cargo eletivo e de função no âmbito do Poder Executivo por membros do Ministério Público que ingressaram na carreira após o regime jurídico instaurado pela Constituição Federal de 1988”*.

²⁸ Art. 1º São inelegíveis:

(...)

IV - para Prefeito e Vice-Prefeito:

(...)

**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

ADI N. 7.881/DF

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;

²⁹ Art. 128. O Ministério Público abrange:

(...)

§ 5º Leis complementares da União e dos Estados, cuja iniciativa é facultada aos respectivos Procuradores-Gerais, estabelecerão a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público, observadas, relativamente a seus membros:

(...)

e) exercer atividade político-partidária;

³⁰ ADI n. 2.534/MG, rel. o Ministro Alexandre de Moraes, DJe 25.11.2020.

A norma, portanto, **deve ser entendida como incidente apenas para os membros do *parquet* que tenham ingressado na carreira antes da Constituição Federal de 1988, beneficiários do disposto no art. 29, §3º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias** ¹⁵. A aplicação da norma a outros integrantes do Ministério Público brasileiro é inconstitucional.

Art. 1º, §§ 4º-D e 4º-E

O art. 1º, § 4º-D¹⁶, acrescido na reforma legislativa impugnada, fixa o início da inelegibilidade dos condenados em processos diversos, oriundos dos mesmos fatos ou de fatos conexos relativos a ações criminais ou ações por improbidade administrativa que importem suspensão dos direitos políticos, *“a partir da primeira condenação proferida por órgão colegiado”* e veda *“a incidência de nova restrição à elegibilidade,*

¹⁵ Art. 29. (...)

§ 3º Poderá optar pelo regime anterior, no que respeita às garantias e vantagens, o membro do Ministério Público admitido antes da promulgação da Constituição, observando-se, quanto às vedações, a situação jurídica na data desta.

¹⁶ § 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.

ainda que tenham sido impostas sanções ulteriores mais gravosas”.

De modo semelhante, o § 4º-E¹⁷ do mesmo artigo determina a contagem do prazo de inelegibilidade, em caso de *“fatos ímprobos conexos”* advindos de ações por improbidade administrativa, *“a partir da primeira condenação proferida ou confirmada por órgão judicial colegiado, ainda que haja decisões colegiadas posteriores, inclusive com sanções mais gravosas”*.

A incidência das normas anula os efeitos decorrentes de decisões subsequentes transitadas em julgado e iguala agentes responsabilizados uma única vez com aqueles que tenham sido sancionados com múltiplas e mais graves condenações.

O § 4º-D submete o regime de inelegibilidade, não à gravidade do fato, mas à tramitação de feitos judiciais. É possível cogitar da conexão de uma ação penal por um crime contra a Administração Pública ou por aqueles previstos nos itens 6 a 10 do art. 1º, I, *e*, da Lei Complementar n. 64/1990, com outra ação penal por um dos crimes dos itens 1 a 5 daquele artigo. A se aceitar a opção do legislador neste passo, na hipótese de haver condenação colegiada ou trânsito em julgado desta última antes daquela outra, já não seria possível a incidência da inelegibilidade em sua forma mais gravosa.

Há, aqui, desacordo com os princípios da igualdade material

¹⁷ § 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 ulteriores mais gravosas.

e do devido processo legal substancial e da proteção constitucional da

proibidade administrativa e da moralidade para exercício de mandato, considerada a vida pregressa do candidato, indicando a **inconstitucionalidade dos §§ 4º-D e 4º-E do art. 1º do diploma** impugnado.

Art. 26-D

A reforma legislativa promovida pela Lei Complementar n. 219/2025 revogou o art. 11, § 10¹⁸, da Lei n. 9.504/1997 e incluiu a matéria por ele disciplinada no art. 26-D¹⁹ da Lei Complementar n. 64/1990. As alterações buscaram fixar a aferição das condições de elegibilidade e das causas de inelegibilidade no momento da formalização do registro de candidatura. A nova lei ressaltou a possibilidade, contudo, “*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*”.

¹⁸ Art. 11. Os partidos e coligações solicitarão à Justiça Eleitoral o registro de seus candidatos até as dezenove horas do dia 15 de agosto do ano em que se realizarem as eleições. (...) § 10. As condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade devem ser aferidas no momento da formalização do pedido de registro da candidatura, ressalvadas as alterações, fáticas ou jurídicas, supervenientes ao registro que afastem a inelegibilidade.

¹⁹ 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.

A deliberação legislativa destoa da interpretação da Constituição levada a efeito pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADI n. 7.197/DF²⁰. Ali foi decidido ser “*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*”. A corte reconheceu, na ocasião, que:

As condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade relacionam-se ao exercício da cidadania, ao direito de participar da eleição e ser escolhido para exercer cargo político-eletivo, a aferir-se até o momento da formalização do pedido de registro da candidatura, ressalvadas as alterações supervenientes ao registro que afastem a inelegibilidade e que ocorram até o dia das eleições.

O tratamento conferido pela Corte ao tema vinculou a data da eleição como o “*marco em torno do qual orbitam os demais institutos eleitorais*”, compreensão cujo fundamento de validade foi extraído diretamente do regime constitucional e legal a que se submetem as eleições no país. Essa situação constitucional torna ilegítima a tentativa de transferir para a diplomação o marco final para a consideração das alterações fáticas e jurídicas supervenientes que impactem no processo eleitoral.

Art. 11, § 16, da Lei n. 9.504/1997

²⁰ ADI n. 7.197/DF, rel. a Ministra Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 06.12.2023.

O recém criado Requerimento de Declaração de Elegibilidade (RDE)³⁷ também deve ser interpretado conforme a Constituição, reconhecendo-se ao Ministério Público Eleitoral, assim como se deferiu aos partidos políticos, a legitimidade para impugnar o requerimento administrativo calcado em “*dúvida razoável*” sobre pré-candidato.

O vínculo fundamental do Ministério Público com a defesa da ordem jurídica e do regime democrático, estabelecido pelo art. 127 *caput* da Constituição, assegura a legitimidade do *parquet* para também impugnar o requerimento administrativo. Estende-se a essa hipótese a legitimidade reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal para a atuação judicial do Ministério Público em feitos de interesse eleitoral. O Tribunal esclareceu em ação direta de inconstitucionalidade que:

Em relação ao polo ativo das demandas, não é possível se subtrair a legitimidade do órgão ministerial, sob pena de violação das prerrogativas de que tratam o art. 127 da CF, que assim determina: “o Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, *incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do*

³⁷ 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)

regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”.

5. O Ministério Público Eleitoral tem legitimação para propor perante o juízo competente as ações para declarar ou decretar a nulidade de negócios jurídicos ou atos da administração pública infringentes de vedações legais

destinadas a proteger a normalidade e a legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do poder político ou administrativo.²¹

*

O parecer, enfim, é por que seja parcialmente deferido o pedido cautelar para, nos termos da fundamentação:

- a) Conferir interpretação conforme à Constituição, com redução teleológica, da nova redação do art. 1º, I, *e*;
- b) Suspender a expressão “*na parte dispositiva da decisão*” da alínea I, I, do art. 1º;
- c) Conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 1º, IV, *b*;
- d) Suspender a vigência dos §§ 4º-D e 4º-E do art. 1º;
- e) Suspender a vigência do art. 26-D e
- f) Conferir interpretação conforme à Constituição ao art. 11, § 16, da Lei n. 9.504/1997, nela incluído pela Lei Complementar n. 219/2025.

Brasília, 6 de janeiro de 2026.

Paulo Gonet Branco
Procurador-Geral da República

²¹ ADI n. 5.507/DF, rel. o Ministro Dias Toffoli, DJe 03.10.2022.