

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.017 DISTRITO FEDERAL

RELATOR	: MIN. NUNES MARQUES
REQTE.(S)	: CIDADANIA NACIONAL
ADV.(A/S)	: FERNANDO ANTONIO JAMBO MUNIZ FALCÃO E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S)	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
INTDO.(A/S)	: CONGRESSO NACIONAL
PROC.(A/S)(ES)	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

VOTO

O SENHOR MINISTRO NUNES MARQUES (RELATOR): A controvérsia cinge-se à constitucionalidade, à luz da independência do Poder Legislativo, da substituição dos autógrafos da proposição remetidos à sanção da Presidência da República para correção relacionada à técnica legislativa.

O requerente, irresignado com o resultado político da sanção da Lei n. 14.211/2021 – que, após vetos presidenciais, restringiu o número de candidatos nas eleições proporcionais em determinadas unidades da Federação –, busca perante o Judiciário a invalidação do ato do Presidente do Senado Federal que implicou o envio de novos autógrafos à sanção.

A questão central consiste em saber se a conversão de incisos em parágrafos, por ato da Presidência do Senado Federal, para adequação à Lei Complementar n. 95/1998, depois do envio dos autógrafos da proposição legislativa e antes da sanção presidencial, viola o devido processo legislativo constitucional.

Para responder à indagação, é imperioso analisar a doutrina dos atos *interna corporis*, sob a ótica da técnica legislativa positivada e da natureza do veto no presidencialismo de coalizão brasileiro.

1. Do conhecimento da ação

A ação foi ajuizada por partido político com representação no Congresso Nacional (CF, art. 103, VIII; e Lei n. 9.868/1999, art. 2º, VIII) para questionar a constitucionalidade formal de lei federal.

No tocante à tese de não conhecimento da ação, por tratar-se de matéria *interna corporis*, verifica-se que se confunde com o próprio mérito da ação, motivo pelo qual serão analisados conjuntamente.

Conheço, portanto, da ação e passo à análise do mérito.

2. Da doutrina dos atos *interna corporis*

O Supremo Tribunal Federal tem reiteradamente afirmado que não lhe cabe atuar como instância revisora de interpretações regimentais ou de atos de gestão procedimental das Casas Legislativas, salvo quando houver violação direta, clara e frontal a normas constitucionais. O princípio da separação de poderes (CF, art. 2º) impõe ao Judiciário uma postura de deferência (*self-restraint*) em relação à economia interna do Legislativo.

A intervenção judicial no processo legislativo é, portanto, excepcionalíssima, sendo de domínio exclusivo do Parlamento questões meramente regimentais, tais como a contagem de prazos regimentais, a verificação de quórum em comissões ou a correção de erros materiais em textos aprovados.

No caso em tela, o Senado Federal invocou o art. 325, III, de seu Regimento Interno como fundamento legal para a conduta do Presidente da Casa. Eis o teor do dispositivo:

Art. 325. Verificada a existência de erro em texto aprovado e com redação definitiva, proceder-se-á da seguinte maneira:

I – tratando-se de contradição, incoerência, prejudicialidade ou equívoco que importe em alteração do sentido do projeto, ainda não remetido à sanção ou à Câmara, o Presidente encaminhará a matéria à comissão competente para que proponha o modo de corrigir o erro, sendo a proposta examinada pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania antes de submetida ao Plenário;

II – nas hipóteses do inciso I, quando a matéria tenha sido encaminhada à sanção ou à Câmara, o Presidente, após manifestação do Plenário, comunicará o fato ao Presidente da República ou à Câmara, remetendo novos autógrafos, se for o caso, ou solicitando a retificação do texto, mediante republicação da lei;

III – tratando-se de inexatidão material, devida a lapso manifesto ou erro gráfico, cuja correção não importe em alteração do sentido da matéria, o Presidente adotará as medidas especificadas no inciso II, mediante ofício à Presidência da República ou à Câmara, dando ciência do fato, posteriormente, ao Plenário.

Conforme interpretação dada pelo Presidente do Senado Federal, a estruturação de exceções em forma de incisos, por contrariar a Lei Complementar n. 95, de 26 de fevereiro de 1998, constituía inexatidão material do texto, passível de correção mediante emissão de novos autógrafos, por não implicar alteração do sentido da matéria.

A teoria dos atos *interna corporis* não é salvo-conduto para práticas arbitrárias, mas garantia de independência. Se o Judiciário pudesse rever cada ato praticado pelos órgãos do Poder Legislativo, a separação de poderes estaria comprometida.

Ora, o acolhimento da tese autoral implicaria considerar teratológica

ou inconstitucional a interpretação dada pelo Senado Federal ao seu próprio Regimento. Não vislumbro tal vício. A compreensão de que a inexatidão material abrange erros de técnica legislativa é razoável e está dentro da margem de conformação do órgão.

Admitir o controle judicial de cada correção de texto feita pelas Casas Legislativas converteria o Supremo Tribunal Federal em instância de revisão procedimental, o que acabaria por engessar a dinâmica natural das Casas do Congresso. A autocontenção, aqui, não é omissão; é respeito à institucionalidade democrática e à separação dos poderes.

3. Da adequação da técnica legislativa e do devido processo legislativo

Segundo defendem o Senado Federal e a Câmara dos Deputados, a alteração promovida nos autógrafos que já haviam sido enviados à sanção presidencial ancora-se na estrita observância da Lei Complementar n. 95/1998.

O diploma regulamenta a elaboração, redação, alteração e consolidação de leis, em obediência ao comando do parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, que assim dispõe:

Art. 59. [...]

Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

Essa norma de sobredireito não é mero guia de estilo opcional; possui expressa previsão na Carta da República. Seu objetivo é orientar a criação e a estruturação do ordenamento jurídico nacional, assegurando clareza, precisão e coerência lógica às leis – elementos essenciais à segurança jurídica, bem como ao entendimento das normas pelos

cidadãos e aplicadores do Direito.

Entre as regras de elaboração legislativa, o inciso III do art. 11 estabelece a distinção funcional entre os dispositivos normativos: ao *caput* cabe a enunciação da norma geral, isto é, o comando principal do artigo; aos parágrafos, a disciplina dos aspectos complementares e das exceções àquela regra; e aos incisos, alíneas e itens, a apresentação de discriminações e enumerações.

No caso em análise, verifica-se que o texto originalmente aprovado pelas Casas do Congresso Nacional padecia de evidente atecnia. O *caput* do art. 10 estabelecia limitação ao número de registros de candidatura por partido político, ao passo que os incisos I e II previam exceções à regra geral, autorizando o aumento do número de candidatos por agremiação partidária em situações específicas.

Confira-se o texto inicialmente enviado à sanção presidencial:

Art. 10. Cada partido poderá registrar candidatos para a Câmara dos Deputados, a Câmara Legislativa, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais no total de até 100% (cem por cento) do número de lugares a preencher mais 1 (um), salvo:

I – nas unidades da Federação em que o número de lugares a preencher para a Câmara dos Deputados não exceder a 18 (dezoito), nas quais cada partido poderá registrar candidatos a Deputado Federal e a Deputado Estadual ou Distrital no total de até 150% (cento e cinquenta por cento) das respectivas vagas;

II – nos Municípios de até 100.000 (cem mil) eleitores, nos quais cada partido poderá registrar candidatos no total de até 150% (cento e cinquenta por cento do número de lugares a preencher).

Conforme orienta a técnica legislativa, exceções não constam de incisos. Incisos listam; parágrafos excepcionam. A previsão legal de exceções como itens de enumeração gera confusão hermenêutica e viola a ordem lógica imposta pela Lei Complementar n. 95/1998.

Ao perceber que os autógrafos enviados à sanção estavam em descompasso com a adequada técnica legislativa, a Presidência do Senado Federal promoveu a correção, transformando os incisos I e II do art. 10 nos §§ 6º e 7º, o que se operou em estrita obediência ao disposto na norma de sobredireito, seguindo a orientação do Regimento Interno da Casa. Vejamos:

Art. 2º [...]

Art. 10. Cada partido poderá registrar candidatos para a Câmara dos Deputados, a Câmara Legislativa, as Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais no total de até 100% (cem por cento) do número de lugares a preencher mais 1 (um).

I – (Revogado);

II – (Revogado).

[...]

§ 6º Nas unidades da Federação em que o número de lugares a preencher para a Câmara dos Deputados não exceder a 18 (dezoito), cada partido poderá registrar candidatos a Deputado Federal e a Deputado Estadual ou Distrital no total de até 150% (cento e cinquenta por cento) das respectivas vagas.

§ 7º Nos Municípios de até 100.000 (cem mil) eleitores, cada partido poderá registrar candidatos a Vereador no total de até 150% (cento e cinquenta por cento) do número de lugares a preencher.

[...]

Art. 3º Revogam-se:

I – O art. 105 da Lei nº 4.737, de 15 de julho de 1965 (Código Eleitoral); e

II – Os incisos I e II do art. 10 da Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997.

Não houve, na espécie, alteração do conteúdo normativo aprovado pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal. O texto permaneceu idêntico, passando a prever expressamente a revogação dos incisos para evitar o conflito entre os incisos anteriores e os atuais parágrafos.

Verifica-se, portanto, que o ajuste se operou exclusivamente no plano formal – transmutando incisos em parágrafos –, para alinhar a topografia normativa a seu conteúdo material: exceções à regra geral estatuída no *caput*.

Acolher a tese do requerente, assumindo que o erro técnico se torna imutável caso aprovado em votação pelo Colegiado, subverte a clareza, a precisão e a ordem lógica a que devem obediência as disposições normativas do ordenamento jurídico. Cumpre ao processo legislativo perseguir a perfeição técnica, sem contrariar a vontade política deliberada.

4. Da ausência de modificação do conteúdo material e da preservação da vontade parlamentar

A atividade legiferante é, essencialmente, uma deliberação parlamentar sobre comandos normativos, mediante discussão e votação de proposições legislativas.

No caso, os deputados e senadores aprovaram projeto de lei que

limitava o registro de candidaturas nas eleições proporcionais a 100% das vagas a preencher, acrescido de mais uma, excepcionando essa regra para Estados e Municípios menores, nos quais seria permitido o registro de candidaturas em número equivalente a até 150% das vagas.

A vontade substancial do legislador foi integralmente preservada nos autógrafos retificados. A correção meramente topográfica não suprimiu as exceções nem alterou os percentuais, tampouco mudou os beneficiários. A essência da decisão política manteve-se intocada.

É nítida a distinção entre o “texto aprovado”, que exprime a vontade política do Parlamento, e os “autógrafos”, os quais constituem instrumento formal destinado a comunicar essa vontade ao Chefe do Poder Executivo. Se a técnica legislativa exige que as exceções sejam previstas em parágrafos, a conversão efetuada pelo Presidente do Senado Federal não traiu a vontade do Plenário; ao contrário, apenas deu-lhe a vestimenta adequada, sem qualquer modificação do conteúdo aprovado.

Convém rememorar que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal admite que a “emenda de redação” não exige o retorno à Casa iniciadora:

CONSTITUCIONAL. AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE DO ART. 15, LEI 9.424/96. SALÁRIO-EDUCAÇÃO. CONTRIBUIÇÕES PARA O FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E DE VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO. DECISÕES JUDICIAIS CONTROVERTIDAS. ALEGAÇÕES DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL.

FORMAL: LEI COMPLEMENTAR. DESNECESSIDADE. NATUREZA DA CONTRIBUIÇÃO SOCIAL. § 5º, DO ART. 212 DA CF QUE REMETE SÓ À LEI. PROCESSO LEGISLATIVO. EMENDA DE REDAÇÃO PELO SENADO. EMENDA QUE

NÃO ALTEROU A PROPOSIÇÃO JURÍDICA. FOLHA DE SALÁRIOS – REMUNERAÇÃO. CONCEITOS. PRECEDENTES. QUESTÃO *INTERNA CORPORIS* DO PODER LEGISLATIVO. CABIMENTO DA ANÁLISE PELO TRIBUNAL EM FACE DA NATUREZA CONSTITUCIONAL.

INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL: BASE DE CÁLCULO. VEDAÇÃO DO ART. 154, I DA CF QUE NÃO ATINGE ESTA CONTRIBUIÇÃO, SOMENTE IMPOSTOS. NÃO SE TRATA DE OUTRA FONTE PARA A SEGURIDADE SOCIAL. IMPRECISÃO QUANTO A HIPÓTESE DE INCIDÊNCIA. A CF QUANTO AO SALÁRIO-EDUCAÇÃO DEFINE A FINALIDADE: FINANCIAMENTO DO ENSINO FUNDAMENTAL E O SUJEITO PASSIVO DA CONTRIBUIÇÃO: AS EMPRESAS. NÃO RESTA DÚVIDA. CONSTITUCIONALIDADE DA LEI AMPLAMENTE DEMONSTRADA.

AÇÃO DECLARATÓRIA DE CONSTITUCIONALIDADE QUE SE JULGA PROCEDENTE, COM EFEITOS *EX-TUNC*.

(ADC 3, Rel. Min. Nelson Jobim, DJ 9.5.2003)

Ementa: CONSTITUCIONAL. PARTE FINAL DO § 13 DO ART. 6º, DA LEI 11.101/2005, INCLUÍDA PELA LEI 14.112/2020. INCLUSÃO DAS COOPERATIVAS MÉDICAS DE ASSISTÊNCIA À SAÚDE NO REGIME DA LEI DE FALÊNCIAS E RECUPERAÇÃO JUDICIAL. VÍCIO FORMAL. RESPEITO AO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO CONSTITUCIONAL. BICAMERALISMO. AÇÃO IMPROCEDENTE.

I. CASO EM EXAME

1. A norma impugnada inclui as cooperativas médicas operadoras de plano de assistência à saúde no regime da Lei 11.101/2005, sendo que tal conteúdo foi acrescido por emenda do Senado Federal à proposta legislativa votada pela Câmara dos Deputados, sem retorno à Casa iniciadora.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. Natureza do conteúdo da parte final do § 13 do art. 6º da Lei 11.101/2005, na redação da Lei 14.122/2020, por tratar, ou não, de aspecto diverso daquele deliberado e aprovado pela Câmara dos Deputados e encaminhado ao Senado Federal.

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. A observância de regularidade do devido processo legislativo em ambas as Casas Legislativas é imprescindível em face do bicameralismo de nosso Congresso Nacional, que consagra, em regra, a necessidade de discussão e aprovação de um projeto de lei por ambas as casas, exigindo que qualquer alteração de conteúdo ao projeto aprovado por uma delas retorne à outra.

4. O Senado Federal especificou, exclusivamente, que as sociedades cooperativas operadoras de plano de assistência à saúde não estão contidas na limitação constante do art. 2º, II [d]a Lei 11.101/2005. **Nesse sentido, não alterou substancialmente o projeto aprovado pela Câmara dos Deputados, na medida em que, tão somente, referiu-se expressamente a um específico aspecto, prescindindo o retorno para deliberação para Casa iniciadora.**

5. Legítima opção do legislador ao excluí-las da vedação contida no inciso II do art. 2º da Lei 11.101/2005, consideradas as suas peculiaridades e dentro da margem de conformação legislativa.

IV. DISPOSITIVO E TESE

6. Ação Direta conhecida e, no mérito, julgada improcedente.

Tese de julgamento: “Não se aplica a vedação contida no inciso II do art. 2º da Lei 11.101/2005 quando a sociedade operadora de plano de assistência à saúde for cooperativa médica, após a alteração de §13 do art. 6º da Lei 11.101/2005, na redação promovida pela Lei 14.122/2020”.

(ADI 7.442, Rel. Min. Alexandre de Moraes, DJe 7.2.2025)

Se é possível promover ajustes na redação para melhorar a clareza do texto sem necessidade de retornar à Casa iniciadora, com ainda mais razão é possível a mera alteração topográfica – como a conversão de inciso em parágrafo – realizada exclusivamente para atender às exigências da técnica legislativa, sem que isso configure ofensa à vontade parlamentar, uma vez que não modifica o conteúdo normativo aprovado.

5. Da possibilidade de derrubada do veto presidencial pelo Congresso Nacional

Quanto à alegação de que a mudança promovida nos autógrafos teve o propósito de facilitar o veto presidencial, constituindo fraude ao processo legislativo, não assiste razão ao partido requerente.

O art. 66 da Constituição Federal desenha o processo de sanção e veto, atos políticos do Presidente da República. O veto pode ser motivado pela inconstitucionalidade ou pelo interesse público. No caso em análise, ele abrangeu os §§ 6º e 7º do art. 10 da Lei das Eleições, acrescentados pela Lei n. 14.211/2021.

Vejamos as razões apresentadas.

Os dispositivos determinam que nas unidades da Federação em que o número de lugares a preencher para a Câmara dos Deputados não exceder a 18, cada partido poderia registrar candidatos a Deputado Federal e a Deputado Estadual ou Distrital no total de até 150% das respectivas vagas. Ainda, dispõe que nos Municípios de até 100 mil eleitores, cada partido poderia registrar candidatos a Vereador no total de até 150% do número de lugares a preencher.

Portanto, a redação dada aos §§ 6º e 7º do art. 10 da Lei n. 9.504/1997 alteraria regra excepcional do percentual de candidaturas que cada

partido poderia registrar para Deputado Federal, Estadual ou Distrital, conforme a representação do ente federativo na Câmara dos Deputados, bem como para Vereador dos Municípios com até 100 mil eleitores.

Em que pese a boa intenção do legislador, os dispositivos acabam por contrariar o interesse público, haja vista que a proposição legislativa, ao alterar o *caput* do art. 10 da Lei das Eleições, foi concebida para reduzir o número de candidaturas que cada partido poderia registrar para os cargos de Deputado Federal, Estadual ou Distrital, bem assim de Vereador. A intenção subjacente era evitar futuras disputas por aumento de recursos partidários, racionalizar o processo eleitoral, facilitar a identificação do eleitor com os candidatos, otimizar a distribuição dos recursos do fundo partidário e do acesso gratuito ao tempo de rádio e de televisão, bem como impedir a pulverização de candidaturas – tudo com vistas a fortalecer a legitimidade e a representatividade dos eleitos.

Em sentido contrário ao da proposição legislativa, a redação sugerida para o § 6º do art. 10 da Lei n. 9.504/1997 alteraria o critério relativo à representação da unidade da Federação na Câmara dos Deputados, aumentando o limite de 12 para 18 cadeiras. Isso resultaria em um percentual mais elevado em relação à regra geral para o número de candidaturas registráveis nesses casos excepcionais, em contrariedade ao objetivo das mudanças propostas. Da mesma forma, a redação pretendida para § 7º do art. 10 da referida lei fixaria percentuais mais altos que a regra geral para os Municípios com até 100 mil eleitores.

Com a finalidade de evitar os abusos e prevenir o veto de palavras isoladas, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu, no § 2º do art. 66, que o veto parcial somente poderá abranger texto integral de artigo, parágrafo, inciso ou alínea.

Ou seja, parágrafos e incisos estão igualmente submetidos ao poder

de veto presidencial, inexistindo hierarquia a tornar mais complexa a rejeição destes em comparação àqueles.

Segundo argumenta o requerente, se o texto fosse mantido na forma de incisos, não seria possível suprimir as exceções que estavam anteriormente previstas na Lei das Eleições. Ao transformá-las em parágrafos e prever expressamente a revogação, a Presidência do Senado Federal teria conferido autonomia às exceções, facilitando o “amplo veto presidencial”.

De fato, a mudança topográfica viabilizou, a um só tempo, o isolamento das exceções em parágrafos e a revogação daquelas anteriormente previstas na Lei das Eleições. Caso houvesse efetiva afronta à vontade parlamentar, o Congresso Nacional poderia dispor do mecanismo de controle previsto no § 4º do art. 66 da Constituição Federal e restabelecer as exceções, derrubando o veto presidencial, que, como se sabe, não possui caráter absoluto.

A manutenção do veto pelo Congresso Nacional sinaliza a validação política do resultado legislativo pela própria Casa representativa. O silêncio ou a inação do Parlamento na fase de apreciação do veto convalida política e juridicamente o resultado, sem prejuízo da análise da constitucionalidade.

Não cabe, portanto, ao Supremo Tribunal Federal – a quem incumbe a guarda da Carta da República –, tutelar o jogo político quando inexistente afronta direta ao Texto Constitucional. Se o veto incidiu sobre unidade normativa sujeita ao controle presidencial e está motivado por questão de inconstitucionalidade ou inconformidade com o interesse público, é juridicamente hígido. A judicialização da política, nesse caso, seria uma tentativa de reverter no Tribunal uma derrota sofrida na arena democrática.

ADI 7017 / DF

Sendo assim, não se vislumbra fraude ao sistema de freios e contrapesos mediante a adoção da técnica legislativa para alteração topográfica das disposições normativas, sobretudo quando preservado o conteúdo da norma.

Ademais, a correção de autógrafos pela Presidência do Senado Federal, fundada na interpretação de normas meramente regimentais, consubstancia ato *interna corporis*, insuscetível de revisão judicial, ressalvados os casos de teratologia.

Ante o exposto, conheço da ação direta de inconstitucionalidade e, no mérito, julgo improcedente o pedido.

É como voto.