

ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL 637 SÃO PAULO

RELATOR	: MIN. FLÁVIO DINO
REQTE.(S)	: PARTIDO DOS TRABALHADORES
ADV.(A/S)	: EUGENIO JOSÉ GUILHERME DE ARAGÃO
INTDO.(A/S)	: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS

VOTO

O SENHOR MINISTRO **FLÁVIO DINO** (RELATOR): A controvérsia consiste em saber se a possibilidade de designação de Relator Especial para emitir parecer em substituição às Comissões, quando esgotados os prazos regimentais sem manifestação do colegiado, é compatível com a disciplina constitucional do processo legislativo.

Examina-se, em particular, se esse mecanismo, ao permitir a atuação de parlamentar individual em lugar da Comissão, preserva as garantias constitucionais relacionadas à colegialidade, à representação proporcional dos partidos e ao princípio da maioria, bem como os limites da autonomia regimental do Poder Legislativo.

I - QUESTÕES PRELIMINARES

Presente a legitimação ativa do PT, como partido político com representação no Congresso (CF, art. 103, VIII)

A representação processual encontra-se regularizada, tendo o instrumento de mandato sido juntado aos autos com a indicação do objeto de impugnação (e-STF, doc. 34).

Presentes, ainda, os requisitos de cabimento da arguição — a existência de preceitos fundamentais invocados (separação de Poderes, devido processo legislativo) e a observância da subsidiariedade, inexistindo outro meio eficaz de sanar a alegada lesão em relação a norma pré-constitucional de teor regimental.

Conheço, pois, da arguição, e passo ao mérito.

II - MÉRITO

1. Atos *interna corporis* e os limites do controle jurisdicional do processo legislativo

O núcleo desta arguição consiste em saber se este Tribunal pode declarar inválidas as normas do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo — **que fixam quando, como e por quem deve ser emitido o parecer sobre uma proposição** — quando o vício que se lhes atribui reduz-se a controvérsia sobre o próprio rito interno de tramitação, **sem transgressão direta a regra constitucional do processo legislativo**. A resposta, à luz da firme jurisprudência desta Corte, **é negativa**.

A organização dos trabalhos legislativos, a definição dos ritos de tramitação, a disciplina dos prazos internos e a interpretação das normas regimentais inserem-se no âmbito da autonomia das Casas Legislativas. Essa autonomia decorre das competências que a Constituição lhes atribui para **organizar e dirigir seus próprios trabalhos** (CF, arts. 51, III e IV; 52, XII e XIII; e 58, *caput*). Por isso, questões dessa natureza, quando não envolvem violação direta à Constituição, devem ser resolvidas no próprio âmbito do Poder Legislativo.

Essa é a orientação consolidada nesta Corte, reafirmada em inúmeros precedentes, **segundo a qual a controvérsia fundada exclusivamente em normas regimentais constitui matéria *interna corporis***, insuscetível de apreciação judicial. Colho da jurisprudência desta Casa:

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS E DO SENADO FEDERAL. PROCESSO LEGISLATIVO.

REQUERIMENTO DE URGÊNCIA.
CONSTITUCIONALIDADE. NECESSIDADE DE
FUNDAMENTAÇÃO CONCRETA PARA O
RECONHECIMENTO DA URGÊNCIA. MATÉRIA INTERNA
CORPORIS. AÇÃO DIRETA JULGADA IMPROCEDENTE. 1.
**A previsão regimental de um regime de urgência que reduza
as formalidades processuais em casos específicos,
reconhecidos pela maioria legislativa, não ofende o devido
processo legislativo.** 2. A adoção do rito de urgência em
proposições legislativas é matéria genuinamente interna
corporis, não cabendo ao STF adentrar tal seara. Precedente. 3.
**Quando não caracterizado o desrespeito às normas
constitucionais pertinentes ao processo legislativo, é defeso
ao Poder Judiciário exercer o controle jurisdicional em relação
à interpretação do sentido e do alcance de normas meramente
regimentais das Casas Legislativas. Precedente.** 4. Ação direta
julgada improcedente.

(ADI 6968, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno,
julgado em 22-04-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-096
DIVULG 18-05-2022 PUBLIC 19-05-2022)

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO.
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.
PROCESSO LEGISLATIVO. ATOS INTERNA CORPORIS.
SENTIDO E ALCANCE DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS
QUE LIMITAM OPERAÇÕES DE CRÉDITO (ART. 167, III e X,
DA CF). 1. **A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é
no sentido de que não cabe ao Poder Judiciário interferir na
tramitação de projetos de lei, quando estejam em questão
matérias interna corporis, que não envolvam contrariedade às
normas constitucionais disciplinadoras do processo
legislativo. Precedentes.**

.....
(ADI 5683, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal
Pleno, julgado em 22-04-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-

096 DIVULG 18-05-2022 PUBLIC 19-05-2022)

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. DIREITO CONSTITUCIONAL. REGIMENTO INTERNO DE ASSEMBLEIA LEGISLATIVA ESTADUAL. FUNCIONAMENTO PARLAMENTAR. AUTONOMIA PARTIDÁRIA. CLÁUSULA DE DESEMPENHO. CRITÉRIO DE REPRESENTATIVIDADE PARA FORMAÇÃO DE LIDERANÇAS E BLOCOS. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. I. Caso em exame 1. Ação Direta de Inconstitucionalidade ajuizada contra dispositivos da Resolução Legislativa nº 1.161/2023 da Assembleia Legislativa do Estado do Maranhão, que estabeleceram critérios de representatividade mínima para a constituição de blocos parlamentares e a escolha de lideranças partidárias no âmbito da Casa Legislativa estadual. II. Questão em discussão 2. Há duas questões em discussão: (i) definir se as normas regimentais impugnadas, ao estabelecerem critérios mínimos de representatividade para a constituição de blocos e a escolha de lideranças, violam o direito ao funcionamento parlamentar previsto no art. 17, IV, da Constituição Federal; e (ii) determinar se há inconstitucionalidade por afronta à autonomia partidária e ao princípio da isonomia. III. Razões de decidir 3. O art. 17, IV, da Constituição Federal assegura o funcionamento parlamentar dos partidos políticos “de acordo com a lei”, atribuindo ao legislador federal a tarefa de regulamentar o tema, o que foi feito no art. 12 da Lei nº 9.096/1995, ao remeter a disciplina à combinação entre estatuto partidário, regimentos internos das Casas Legislativas e a própria lei. 4. **A definição de critérios de representatividade mínima para formação de blocos e lideranças constitui matéria interna corporis, cuja regulamentação é de competência das próprias Casas Legislativas, respeitado o ordenamento constitucional.** 5. A jurisprudência do STF reconhece a legitimidade da utilização de critérios de desempenho eleitoral como fator de discrimen entre

agregações partidárias, desde que fundados na razoabilidade e não eliminem o núcleo essencial do direito ao funcionamento parlamentar. 6. O respeito à autonomia organizacional dos entes federativos e das Casas Legislativas, dentro dos limites constitucionais, impede o controle judicial sobre matéria eminentemente regimental, salvo em caso de flagrante ofensa à Constituição. IV. Dispositivo 7. Ação direta julgada improcedente.

(ADI 7649, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 25-08-2025, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 05-09-2025 PUBLIC 08-09-2025)

A orientação foi **reafirmada, com efeito vinculante, no Tema 1120 da repercussão geral** (RE 1.297.884, Rel. Min. Dias Toffoli), cuja tese estabelece que, em respeito ao princípio da separação dos Poderes, previsto no art. 2º da Constituição, não caracterizado desrespeito às normas constitucionais pertinentes ao processo legislativo, é vedado ao Poder Judiciário controlar a interpretação do sentido e do alcance de normas meramente regimentais das Casas Legislativas, por se tratar de matéria *interna corporis*. Eis a ementa do acórdão:

EMENTA Repercussão geral. Tema nº 1.120 da sistemática de repercussão geral. Constitucional. Penal. Utilização de arma branca no roubo majorado (art. 157, § 2º, inciso I, do CP). Exclusão da causa de aumento decorrente da revogação promovida pelo art. 4º da Lei nº 13.654/2018. Declaração incidental de inconstitucionalidade formal do artigo em tela pelo Órgão Especial do TJDF, com fundamento na interpretação do art. 91 do Regimento Interno do Senado Federal. Suposta ofensa à interpretação e ao alcance das normas meramente regimentais das Casas Legislativas. Ausente demonstração de afronta às normas pertinentes ao processo legislativo previstas nos arts. 59 a 69 da Constituição Federal. Impossibilidade de controle jurisdicional, por se tratar de

matéria interna corporis. Precedentes. Recurso ao qual se dá provimento, cassando-se o acórdão recorrido na parte em que nele se reconheceu como inconstitucional o art. 4º da Lei nº 13.654/2018, a fim de que o Tribunal de origem recalcule a dosimetria da pena imposta ao réu. **Fixação da seguinte tese:** *“Em respeito ao princípio da separação dos poderes, previsto no art. 2º da Constituição Federal, quando não caracterizado o desrespeito às normas constitucionais pertinentes ao processo legislativo, é defeso ao Poder Judiciário exercer o controle jurisdicional em relação à interpretação do sentido e do alcance de normas meramente regimentais das Casas Legislativas, por se tratar de matéria interna corporis”.*

(RE 1297884, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 14-06-2021, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-155 DIVULG 03-08-2021 PUBLIC 04-08-2021)

A razão de decidir aplica-se ao caso em exame. Também aqui se pretende extrair de normas regimentais — **que disciplinam a atuação das Comissões e a designação de Relator Especial** — uma exigência constitucional quanto ao modo de tramitação das proposições. A questão, portanto, somente poderia ser submetida ao controle jurisdicional se demonstrada violação autônoma a norma constitucional que discipline o processo legislativo: **situação de todo inexistente na espécie.**

Não cabe ao Poder Judiciário substituir-se à Assembleia Legislativa na definição ou na interpretação de seu rito interno. O controle jurisdicional somente se justifica quando a disciplina regimental ultrapassa os limites da autonomia legislativa e contraria norma constitucional aplicável ao processo legislativo.

2. A ausência de ofensa direta à Constituição

Aplicada essa orientação às normas impugnadas, verifica-se que

nenhuma delas conflita, de forma direta, com as regras constitucionais do processo legislativo. As alegações do requerente não evidenciam violação autônoma da Constituição, mas questionam a opção regimental da Assembleia Legislativa quanto à forma de tramitação das proposições.

2.1. A alegada violação à colegialidade e ao caráter deliberativo das Comissões (CF, art. 58, § 2º, I)

A Constituição não estabelece que toda proposição legislativa deva, necessariamente, ser previamente discutida e votada pelas Comissões permanentes. O art. 58, *caput*, atribui ao regimento interno a disciplina da organização, do funcionamento e das atribuições desses órgãos. O § 2º do mesmo artigo prevê, entre suas competências, a discussão e votação de projetos que dispensem a manifestação do Plenário, na forma do regimento.

Essa hipótese de deliberação conclusiva das Comissões não se confunde com aquelas em que incide a disciplina do Relator Especial prevista no Regimento da Assembleia Legislativa de São Paulo. **Nenhuma** das hipóteses de competência conclusiva das Comissões está sujeita à substituição por Relator Especial. **O instituto impugnado alcança apenas situações em que a manifestação da Comissão tem caráter opinativo e instrutório, sem poder decisório sobre a proposição.**

Nessas hipóteses, **o parecer da Comissão possui natureza opinativa e instrutória**: destina-se a examinar a matéria e a subsidiar a deliberação posterior do Plenário. **Não constitui, em si, decisão legislativa definitiva.** Assim, a substituição da Comissão omissa por Relator Especial não implica a transferência de competência decisória do colegiado para um parlamentar individual, porque a decisão sobre a proposição permanece submetida ao Plenário.

Daí decorre consequência decisiva: se o parecer não exprime a deliberação final da matéria, mas mero juízo prévio e opinativo, a substituição da Comissão omissa pelo Relator Especial **não suprime**

nenhuma etapa deliberativa da vontade da Casa. **A proposição segue ao Plenário instruída, e ali — e somente ali — será efetivamente discutida e votada pelo conjunto dos representantes eleitos.** A colegialidade que a Constituição protege é a do órgão que delibera, e ela permanece **integralmente** preservada.

A colegialidade assegurada às Comissões não pode ser convertida em exigência de manifestação colegiada em toda e qualquer proposição, independentemente das regras regimentais que disciplinam sua tramitação. Se a Constituição não impõe essa condição de validade, cabe à própria Casa Legislativa estabelecer as consequências da inércia de suas Comissões.

2.2. A alegada violação à representação proporcional dos partidos (CF, art. 58, § 1º)

Também não se identifica violação direta ao art. 58, § 1º, da Constituição. A norma assegura a representação proporcional dos partidos e dos blocos parlamentares na composição das Comissões. O dispositivo não estabelece, porém, que a proporcionalidade da composição do colegiado imponha sua manifestação em toda proposição nem impede a adoção de mecanismos regimentais destinados a superar a ausência de parecer.

As Comissões permanecem constituídas segundo a representação proporcional e continuam sendo o foro ordinário de exame das proposições. O Relator Especial somente é designado quando o colegiado deixa transcorrer, sem manifestação, o prazo que lhe foi conferido pelo Regimento.

A figura do Relator Especial não anula a existência das Comissões permanentes nem desfaz a proporcionalidade partidária de sua composição. As Comissões continuam constituídas e continuam sendo o foro primário de análise das proposições: recebem os projetos, dispõem de prazo para manifestar-se e, no mais das vezes, efetivamente se

manifestam. **O Relator Especial só entra em cena em caráter estritamente subsidiário e excepcional** — quando a própria Comissão, tendo o prazo à disposição, deixa-o transcorrer *in albis*, sem emitir parecer.

2.3. A alegada violação ao princípio da maioria (CF, art. 47)

O art. 47 da Constituição estabelece o quórum de deliberação — maioria de votos, presente a maioria absoluta dos membros — para as decisões de cada Casa e de suas Comissões, salvo disposição constitucional em contrário. **A norma pressupõe uma deliberação a ser tomada.** Ela regula como se decide, não o que deve necessariamente ser submetido a decisão colegiada em cada fase interna.

Ora, o parecer do Relator Especial, como visto, não é deliberação: é manifestação **opinativa** que substitui a manifestação (**também opinativa**) que a Comissão deixou de emitir. Não há, na emissão do parecer substitutivo, decisão sujeita ao quórum do art. 47 — **a decisão sujeita a esse quórum é a do Plenário**, que se dá por maioria, com a presença e o voto de todos os parlamentares, e permanece intocada pelo regime impugnado. Não se vislumbra, pois, ofensa ao princípio majoritário.

2.4. A finalidade legítima do instituto: celeridade e vedação à obstrução

Sob a ótica da razoabilidade, o instituto do Relator Especial revela finalidade constitucionalmente louvável. Ele opera como instrumento antiobstrução, destinado a impedir que a inércia — deliberada ou não — de uma Comissão paralise indefinidamente a tramitação de uma proposição e, por via oblíqua, frustre o direito da maioria de ver a matéria submetida ao Plenário. Confere-se, assim, efetividade ao princípio da continuidade dos trabalhos legislativos e ao dever de deliberar, garantindo que o projeto siga seu fluxo natural rumo à decisão

soberana do Plenário da Casa.

Longe de agredir a Constituição, o instituto prestigia a lógica do sistema representativo: nenhuma minoria — nem mesmo aquela eventualmente instalada no comando de uma Comissão — pode dispor de expediente apto a sequestrar a pauta e a subtrair do conjunto dos representantes eleitos a palavra final sobre a proposição.

2.5. A simetria com os Regimentos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal

A solução adotada pela Assembleia Legislativa de São Paulo — ao contrário do alegado pelo requerente — **não é estranha ao processo legislativo federal**. Os Regimentos das Casas do Congresso Nacional também contemplam mecanismos destinados a assegurar o prosseguimento da tramitação quando as Comissões deixam de apresentar parecer no prazo regimental.

O **Regimento Interno da Câmara dos Deputados** prevê, nessa hipótese, a designação de Relator para proferir parecer, inclusive oralmente, no curso da reunião (art. 52, § 5º), e autoriza o Presidente, esgotados os prazos, a remeter de ofício a proposição pendente de parecer à Comissão seguinte ou ao Plenário (art. 52, § 6º). O Regimento Comum do Congresso Nacional, por sua vez, estabelece que, esgotado o prazo destinado aos trabalhos da Comissão sem apresentação do parecer, este será proferido oralmente em Plenário (art. 44). Veja-se:

Regimento Interno da Câmara dos Deputados

“Art. 52. Excetuados os casos em que este Regimento determine de forma diversa, **as Comissões deverão obedecer aos seguintes prazos para examinar as proposições e sobre elas decidir:**

.....
§ 1º O **Relator** disporá da **metade do prazo** concedido à Comissão para oferecer seu **parecer**. (Parágrafo com redação

dada pela Resolução nº 58, de 1994)

.....
§ 3º **Esgotado o prazo** destinado ao Relator, **o Presidente da Comissão avocará a proposição ou designará outro membro para relatá-la**, no prazo improrrogável de duas sessões, se em regime de prioridade, e de cinco sessões, se em regime de tramitação ordinária. (Parágrafo com redação dada pela Resolução nº 58, de 1994)

§ 4º Esgotados os prazos previstos neste artigo, poderá a Comissão, a requerimento do Autor da proposição, deferir sua inclusão na Ordem do Dia da reunião imediata, pendente de parecer. **Caso o Relator não ofereça parecer até o início da discussão da matéria, o Presidente designará outro membro para relatá-la na mesma reunião ou até a seguinte.** (Parágrafo acrescido pela Resolução nº 58, de 1994)

§ 5º A Comissão poderá, mediante requerimento de um terço de seus membros, aprovado pela maioria absoluta da respectiva composição plenária, incluir matéria na Ordem do Dia para apreciação imediata, independentemente do disposto nos parágrafos anteriores, desde que publicada e distribuída em avulsos ou cópias. **Não havendo parecer, o Presidente designará Relator para proferi-lo oralmente no curso da reunião ou até a reunião seguinte.** (Parágrafo acrescido pela Resolução nº 58, de 1994)

Regimento Comum do Congresso Nacional

“Art. 20. Esgotado o prazo destinado aos trabalhos da Comissão, sem a apresentação do parecer, este deverá ser proferido oralmente, em plenário, por ocasião da discussão da matéria.

.....
Art. 100. **Se a Comissão, no prazo fixado, não apresentar o seu parecer**, o Presidente do Senado, feita a publicação das emendas, convocará sessão conjunta para a apreciação da matéria, **quando designará Relator que proferirá parecer oral.**

A disciplina da Assembleia Legislativa paulista insere-se, portanto, em solução procedimental que **encontra correspondência nos Regimentos das Casas do Congresso Nacional**. A existência desses mecanismos reforça a conclusão de que a Assembleia Legislativa de São Paulo, em suas normas regimentais vigentes há mais de 50 (cinquenta) anos, não inovaram artificiosamente visando à supressão das atribuições típicas das Comissões parlamentares.

III - CONCLUSÃO

Do exposto, ausente qualquer transgressão direta a preceito constitucional pertinente ao processo legislativo, e tratando-se de disciplina regimental que se insere no espaço de autonomia própria do Poder Legislativo, julgo **IMPROCEDENTE** a presente arguição de descumprimento de preceito fundamental.

É como voto.