

**MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE
7.984 AMAZONAS**

RELATOR : **MIN. FLÁVIO DINO**
REQTE.(S) : **SOLIDARIEDADE**
ADV.(A/S) : **OSVALDO EUSTAQUIO DOS SANTOS NETO**
INTDO.(A/S) : **ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO
AMAZONAS**
ADV.(A/S) : **PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA
LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAZONAS**

Ementa: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. RESOLUÇÃO LEGISLATIVA Nº 1.159/2026 DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO AMAZONAS. EMENDA PARLAMENTAR. DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO. PERTINÊNCIA TEMÁTICA. NULIDADE.

I. Caso em exame

1. Ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada em face da Resolução Legislativa nº 1.159/2026 da Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas, na parte em que alterou o Regimento Interno para disciplinar a sucessão do Presidente da Casa Parlamentar.

II. Questão em discussão

2. Há duas questões em discussão: saber (i) se a controvérsia apresenta densidade constitucional suficiente; e (ii) se a introdução da disciplina normativa sobre

sucessão da Presidência da Assembleia Legislativa, mediante emenda parlamentar, em projeto de resolução legislativa sobre matéria diversa, afronta as balizas constitucionais do devido processo legislativo.

III. Razões de decidir

3. O Supremo Tribunal Federal admite o controle jurisdicional de normas regimentais das Casas Legislativas quando a controvérsia transcende questões estritamente *interna corporis* e envolve afronta direta à Constituição da República.

4. A exigência de pertinência temática entre a proposição originária e a emenda parlamentar constitui garantia constitucional do devido processo legislativo. Vedação de “emenda jabuti”, gerando nulidade. Indícios veementes de desvio de finalidade e violação ao princípio da impessoalidade. Norma “casuística”, com destinatário certo.

IV. Dispositivo

Medida cautelar parcialmente deferida.

DECISÃO

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de

ADI 7984 MC / AM

medida cautelar, ajuizada pelo Solidariedade em face da “Resolução Legislativa n. 1.159/2026 da Assembleia Legislativa do Amazonas (ALEAM), que alterou o Regimento Interno da mesma Casa de Leis (Resolução Legislativa n. 469/2010 ALEAM)”, à alegação de que presentes inconstitucionalidades formais e materiais na tramitação e no conteúdo da norma impugnada.

O requerente aponta desrespeito ao “direito fundamental ao devido processo legislativo” e afronta à exigência da pertinência temática para a emenda parlamentar, com base nos arts. 1º, *caput* e parágrafo único, 2º, *caput*, 5º, *caput* e LIV, e 59 a 69 da Constituição Federal. Ressalta que o art. 111, II, do Regimento Interno da ALEAM, “c/c arts. 19 e 194 do mesmo diploma” veda “emenda parlamentar sem pertinência temática”.

Defende, o partido autor, a inconstitucionalidade material da alteração legislativa perpetrada, ante a violação da soberania popular e do caráter eletivo da Mesa Diretora, bem como em razão do “casuísmo e [do] direcionamento normativo em benefício de agente político determinado”. Aponta, sob tal prisma, contrariedade “aos princípios republicano, democrático e do pluralismo político (arts. 1º, *caput* e parágrafo único, e 2º, *caput*) e à impessoalidade e à moralidade administrativas (art. 37, *caput*, da Constituição)”.

Extraio, da peça de ingresso, o seguinte panorama:

“No dia 04 de abril de 2026, o então Governador do Amazonas e seu Vice, Wilson Lima (União Brasil) e Tadeu Souza (Progressistas), renunciaram ao cargo eletivo que ocupavam até aquele momento, com intento de se desincompatibilizarem e concorrerem a outra função no pleito vindouro.

A renúncia deu abertura para que Roberto Cidade (União Brasil), então Presidente da ALEAM, assumisse o governo em caráter interino, fazendo com que o Vice-Presidente da Casa de Leis, Adjuto Afonso (União Brasil), assumisse também interinamente a Presidência do Legislativo. Um mês depois, no

ADI 7984 MC / AM

dia 04 de maio, foi realizada eleição indireta que manteve Roberto Cidade como Governador do Amazonas, deixando vaga a posição de Presidência da ALEAM em caráter permanente.

Ocorre que o Regimento Interno da Casa de Leis não detinha um mecanismo explícito para regulamentar a transição em caso de vacância definitiva do Presidente eleito, razão pela qual seria necessária a aplicação do seu art. 199, que submete ao Plenário da ALEAM a avaliação das omissões do regulamento, gerando a expectativa social razoável de organização de nova eleição para determinação do Deputado(a) que viria a ocupar a cadeira vacante [...]:

...

Passados dois meses, tal eleição ainda não aconteceu, mantendo-se Adjuto Afonso (União Brasil), eleito para a vice-presidência, como Presidente interino da ALEAM; entretanto, uma manobra regimental pode vir a efetivá-lo na posição em caráter definitivo, que se consolidou na aprovação açodada e marcada pelo desrespeito ao próprio Regimento Interno - e ao direito fundamental ao devido processo legislativo - do **Projeto de Resolução Legislativa (PRL) n. 64/2023, convertido na aqui questionada Resolução Legislativa n. 1.159/2026.**

O **PRL em questão** fora proposto em 16 de agosto de 2023 pela Deputada Joana Darc (União Brasil), **alterando o art. 27 do Regimento Interno da ALEAM para alterar as competências da Comissão de Proteção aos Animais, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – CPAMDS**, de forma a, conforme expresso na justificativa da proposta, *“sanar as lacunas regimentais no que tange as competências sabidamente avocadas por esta comissão, mas que são resultados, no atual cenário, apenas de passionalidade interpretativa dos mandamentos abstratos”*.

A proposta foi encaminhada à Mesa Diretora em 21 de

agosto de 2023 e lá restou sem movimentação até o dia 11 de maio de 2026, quando recebeu parecer favorável da Mesa Diretora (Rel. Dep. Abdala Fraxe), que manteve integralmente o objeto original da proposta. **Somente em 22 de junho de 2026**, já na Comissão de Constituição, Justiça e Redação – CCJR, o Presidente do colegiado, Deputado Delegado Péricles (PL), **avocou a relatoria e apresentou emenda modificativa para incluir a alteração do art. 20 do Regimento Interno.**

Art. 20 Os Vice-Presidentes sucederão o Presidente nas suas ausências, obedecendo a ordem hierárquica entre os respectivos cargos, podendo cumprir outras atribuições que lhes forem delegadas ou consignadas pelo Presidente ou pela Mesa Diretora.

Parágrafo único. A sucessão prevista neste artigo se aplica qualquer que seja a espécie de ausência ocorrida; impedimento ou vacância.

Ora, ao adicionar o Parágrafo único ao art. 20, o Deputado Relator converteu norma operacional, que indicava ao Vice apenas a função de ocupar interinamente a Presidência sob ausência do titular, em norma sucessória e mediante menoscabo à deliberação do plenário, até então inexistente no Regimento Interno da ALEAM.

Ainda na mesma data (22 de junho de 2026), o PRL foi incluído na Ordem do Dia e aprovado em votação em bloco, isto é, a proposta jamais foi lida ao Plenário depois de modificada e sua “deliberação” durou um total de dez segundos.

Com essa manobra, orquestrada por Adjuto Afonso e seus aliados, aquele adquiriu justificativa legal para ocupação em definitivo para a Presidência da ALEAM, posição para qual jamais foi eleito por seus pares.”

ADI 7984 MC / AM

Requer o autor a concessão da medida cautelar “*para suspender a eficácia da Resolução Legislativa n. 1.159/2026 da ALEAM até o julgamento final da ação*”, com a determinação da “*imediata aplicação do procedimento previsto no art. 199 do Regimento Interno da ALEAM para fins de realização imediata de eleição para o cargo vago da mesa diretora*”.

No mérito, pugna o Solidariedade pela declaração da “*inconstitucionalidade da Resolução Legislativa n. 1.159/2026 da Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas*”.

É o relatório.

Examino.

I - Questão preliminar: cabimento do controle jurisdicional

Verifico, de plano, ser inarredável examinar se a presente controvérsia encontra-se adstrita ao âmbito da autonomia organizacional da Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas ou se apresenta **densidade constitucional** suficiente para justificar o exercício da jurisdição constitucional por esta Corte.

Na esteira da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a disciplina dada aos regimentos internos das Casas Legislativas consubstancia manifestação da autonomia institucional do Parlamento, de modo que as questões de natureza estritamente *interna corporis*, regra geral, escapam ao exame do Poder Judiciário.

Contudo, a compreensão de que a disciplina do funcionamento parlamentar integra a esfera de competência das próprias Casas Legislativas encontra limites na Lei Magna, ou seja, em caso de **flagrante ofensa ao texto constitucional**.

Outro não foi o entendimento desta Corte ao exame da ADI 5.127. Naquela assentada, afirmou-se que a **inserção, mediante emenda parlamentar, de matéria destituída de pertinência temática** com a proposição originária **vulnera diretamente os princípios democrático e**

ADI 7984 MC / AM

do devido processo legislativo, caracterizando vício de constitucionalidade formal.

Sem descurar a natureza diversa da norma analisada na ADI 5.127 - projeto de conversão de medida provisória -, detecto absoluta conformação das razões de decidir nela adotadas ao caso ora em apreço. A essência da decisão em comento assenta-se no reconhecimento de que **determinadas irregularidades** verificadas durante a tramitação legislativa **transcendem o plano interno** da atividade parlamentar, **comprometendo a legitimidade constitucional da formação da norma jurídica**. Na espécie, projeto de resolução legislativa.

Cito, ainda, o referendo da medida cautelar na ADI 7.713, em que se confirmou a **inconstitucionalidade de ato normativo pertinente à organização da Mesa Diretora** da ALEAM, precisamente a antecipação das eleições para o segundo biênio da legislatura, ao entendimento de que foram violados os **princípios republicano e democrático**.

Em síntese, sem prejuízo da deferência institucional às decisões internas do Parlamento, autoriza-se a atuação da jurisdição constitucional sempre que postulados constitucionais estruturantes do Estado Democrático de Direito são diretamente afetados.

No caso, alega-se que a Resolução Legislativa nº 1.159/2026 foi aprovada mediante procedimento legislativo **incompatível com parâmetros constitucionais** que disciplinam a formação válida dos atos normativos, em razão da ventilada **ausência da pertinência temática** entre a emenda parlamentar apresentada e o objeto originário da proposição legislativa, bem como da alegada **alteração normativa casuística**, o que repercute sobre a formação democrática da Mesa Diretora da ALEAM.

É inegável, nesse contexto, que a controvérsia transcende os limites dos atos *interna corporis* e apresenta **densidade constitucional suficiente para legitimar o exercício da jurisdição constitucional pelo Supremo Tribunal Federal**.

II – Plausibilidade jurídica

A Carta Política disciplina minuciosamente o **processo de elaboração das espécies normativas**, estabelecendo procedimento destinado não apenas à formação válida da vontade legislativa, mas também à preservação dos princípios democrático, republicano e da separação dos Poderes.

Não se trata de um conjunto de formalidades destituídas de significado jurídico. Ao contrário, o **processo legislativo** representa instrumento de racionalização da deliberação parlamentar, assegurando que a produção normativa resulte de procedimento **transparente, participativo e submetido às etapas institucionais concebidas pela própria Lei Magna**.

Encontra-se consolidada nesta Corte a compreensão segundo a qual a observância das garantias inerentes ao processo legislativo constitui **exigência constitucional**, cuja inobservância pode conduzir à invalidação da norma produzida.

A **inserção**, mediante emenda parlamentar, de **matéria destituída de pertinência temática** em relação à proposição originária vulnera diretamente os princípios democrático e do devido processo legislativo, por impedir que a inovação legislativa seja submetida ao **procedimento deliberativo constitucionalmente adequado**.

O fenômeno apelidado de “*emenda jabuti*” impede que a inovação normativa percorra regularmente as etapas de discussão, amadurecimento institucional e deliberação parlamentar, comprometendo a transparência do processo legislativo e reduzindo as possibilidades de participação dos próprios parlamentares e da sociedade civil.

Na **espécie**, verifico que o Projeto de Resolução Legislativa nº 64/2023, nos termos da sua justificativa, “*visa[va] alterar a Resolução Legislativa nº 469, de 16 de março de 2010, que “Institui o Regimento Interno da*

ADI 7984 MC / AM

Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas e dá outras providências”, mais precisamente naquilo que compete [sic] as competências da Comissão de Proteção aos Animais, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável desta Casa Legislativa”.

Não há na **proposta original** do projeto de resolução legislativa - adstrito à alteração do art. 27 do Regimento Interno da ALEAM (Resolução Legislativa nº 469/2010) -, qualquer disciplina relativa à sucessão da Presidência da Casa Legislativa. Confira-se:

“Art. 1º Altera o Art. 27 da Resolução Legislativa nº 469, de 16 março de 2010, que passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 27

IV - Comissão de Proteção aos Animais, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável - CPAMDS:

.....

h) acompanhamento e fiscalização da prática de maus-tratos, ferimento ou mutilação de animais silvestres, nativos ou exóticos, domésticos ou domesticados, praticados por particulares, entes públicos, quanto ao zelo e proteção dos animais;

i) encaminhar as autoridades competentes denúncias relativas às agressões ao meio ambiente, em todas as suas formas de manifestação;

j) garantia do efetivo cumprimento dos mecanismos de proteção aos animais quanto à manutenção de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, e à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade a defesa e preservação para as futuras gerações;

k) fomento do controle da natalidade de cães e gatos, permitindo a amplitude na educação da comunidade e

ADI 7984 MC / AM

impedindo quaisquer atos lesivos contra a saúde dos animais, através de práticas cruéis;

l) garantia, quanto aos direitos dos animais, da preservação da vida e saúde dos mesmos, devendo ser garantidos todos os meios de coibir ações que possam submetê-los a torturas, sofrimentos físicos ou comportamentais degradantes e antinaturais;

m) promoção, no âmbito do Poder Legislativo local, da divulgação de estudos e pesquisas, além da discussão através de seminários, palestras e encontros, para a abordagem do tema que envolva o debate de leis protetivas dos animais e do Sistema de Garantia de Direitos com o apoio dos grupos e organizações voltadas ao bem-estar do animal;

n) recebimento de representações que contenham denúncias de violação aos direitos dos animais no âmbito estadual, verificando sua procedência, e encaminhando-as às autoridades competentes para tomada de providências em relação aos abusos e à apuração das responsabilidades;

o) planos, programas, projetos e atividades correlatas à proteção dos animais;

p) responsabilidade por apurar maus-tratos, abandonos e descasos com animais;

q) intervir administrativamente e/ou judicialmente nas modalidades de intervenção de terceiro admitidas no ordenamento brasileiro, sempre que houver oportunidade e conveniência;

r) realizar a fiscalização autônoma ou em conjunto com as autoridades públicas de animais domésticos, silvestres ou exóticos em situação de maus-tratos ou que estejam em desconformidade com a legislação ambiental;

ADI 7984 MC / AM

s) realizar ou auxiliar na captura, contenção, transporte e destinação de fauna doméstica, silvestre nativa ou exótica, em situação de vulnerabilidade, maus-tratos ou que estejam em desconformidade com a legislação ambiental;

t) promover convênios, acordos de cooperação técnica ou parcerias com organizações não governamentais e profissionais correlacionados as áreas de atuação;

u) fiscalizar os órgãos públicos, as autarquias e as fundações ligadas a administração pública que autuam, recebem, capturam, resgatam, manejam ou gerenciam animais domésticos ou domesticados, silvestres nativos ou exóticos, quando exercerem atividade no Estado do Amazonas;

v) receber ou destinar animais domésticos ou domesticados, silvestres nativos ou exóticos, vítimas de maus-tratos na forma de fiel depositário, quando objetos de apreensão pelos órgãos competentes;

x) promover eventos de adoção de animais domésticos;

.....

Art. 2º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.” (edoc. 6; ID: 14448888)

Como relatado, esta proposição ficou quase três anos sem deliberação, até que em poucas horas houve a “emenda jabuti”, alteração do objeto do projeto e votação no Plenário da Casa.

Nesse passo, por força da emenda parlamentar, a Resolução Legislativa nº 1.159/2026 foi aprovada com a inclusão de **específico**

ADI 7984 MC / AM

dispositivo sobre a sucessão do cargo de Presidente da ALEAM, de forma que a regra prevista no art. 20 do Regimento Interno daquela Casa Legislativa passou a se aplicar a *“qualquer que seja a espécie de ausência ocorrida; impedimento ou vacância em caso de ausência”*. Transcrevo o dispositivo:

“Art. 1º *Omissis*

...

Art. 2º Altera o art. 20 da Resolução Legislativa nº 469, de 16 março de 2010, que passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 20

Parágrafo único. A sucessão prevista neste artigo se aplica qualquer que seja a espécie de ausência ocorrida; impedimento ou vacância.”

Art. 3º Esta Resolução Legislativa entra em vigor na data de sua publicação.” (edoc. 5; ID: 37071c16)

Nesse diapasão, em juízo próprio das medidas de urgência, não vislumbro pertinência temática da emenda parlamentar inserida ao projeto original de resolução, procedimento esse que extrapola as balizas do devido processo legislativo constitucional.

Outro aspecto reforça a plausibilidade jurídica da pretensão deduzida na exordial.

A alteração promovida pela Resolução Legislativa nº 1.159/2026 não se limitou a disciplinar, **em abstrato**, hipótese futura de sucessão na Presidência da ALEAM.

A inovação normativa foi introduzida **após** a ocorrência da vacância definitiva da Presidência da referida Casa Legislativa, circunstância que lhe conferiu aptidão para produzir efeitos imediatos sobre situação institucional concreta e já estabelecida.

ADI 7984 MC / AM

A vacância decorreu da assunção do então Presidente da Assembleia Legislativa ao cargo de Governador do Estado do Amazonas, permanecendo a Presidência da Casa exercida interinamente pelo Vice-Presidente.

Foi justamente nesse contexto que se promoveu a alteração do art. 20 do Regimento Interno, mediante “emenda-jabuti”, dispositivo que passou a prever que a sucessão do Presidente se aplica “qualquer que seja a espécie de ausência ocorrida; impedimento ou vacância”.

Alterações normativas incidentes sobre **situações institucionais já instauradas** reclamam particular escrutínio quanto à observância dos **princípios da impessoalidade**, da moralidade administrativa e da própria **legitimidade democrática** do processo legislativo. No caso, há veementes indícios de desvio de finalidade, por se cuidar de norma “casuística”, com destinatário certo.

De outra face, observo que o requerido afastamento da nova norma regimental mantém lacuna normativa acerca do procedimento a ser observado na hipótese de vacância definitiva do cargo de Presidente da ALEAM, situação de anomia que não deve subsistir nem ser superada ante a adoção de modelos casuísticos.

Identifico ser consentâneo com os princípios da segurança jurídica, da impessoalidade e da coerência institucional suprir a lacuna normativa detectada mediante a aplicação do modelo federal constante do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, cuja disciplina contempla a precisa hipótese da vacância da Mesa Diretora. Trata-se do § 2º do art. 8º do RICD, assim redigido:

“Art. 8º Na composição da Mesa será assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos Partidos ou Blocos Parlamentares que participem da Câmara, os quais escolherão os respectivos candidatos aos cargos que, de acordo com o mesmo princípio, lhes caiba prover, sem prejuízo de candidaturas avulsas oriundas das mesmas bancadas,

ADI 7984 MC / AM

observadas as seguintes regras:

...

§ 2º Se até 30 de novembro do segundo ano de mandato verificar-se qualquer vaga na Mesa, será ela preenchida mediante eleição, dentro de cinco sessões, observadas as disposições do artigo precedente. Ocorrida a vacância depois dessa data, a Mesa designará um dos membros titulares para responder pelo cargo.”

O procedimento plasmado no dispositivo regimental em apreço, por refletir **solução institucional sobre a matéria**, de longa data consolidada no âmbito da Câmara Federal, **consubstancia, no momento, a única forma não casuística de suprir a lacuna regimental** no âmbito da ALEAM, evitando novas inconstitucionalidades.

A Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas deverá, na **próxima legislatura** e no exercício de sua autonomia institucional, **suprir a lacuna regimental**, observado o devido processo legislativo.

III – Perigo da demora

Em juízo de cognição sumária, verifico que o vício apontado concentra-se na alteração promovida pelo art. 2º da Resolução Legislativa nº 1.159/2026.

Nessa moldura, compreendo que a permanência da **eficácia do art. 2º da Resolução Legislativa nº 1.159/2026** - que introduziu o **parágrafo único no art. 20** do Regimento Interno da ALEAM - **projeta efeitos imediatos** sobre a organização interna de um dos Poderes do Estado do Amazonas, consolidando situação institucional cuja **reversão poderá revelar-se significativamente mais gravosa**.

A prudência inerente ao exercício da jurisdição constitucional

ADI 7984 MC / AM

recomenda evitar que vício de formação do ato normativo produza consequências institucionais irreversíveis durante o curso do processo, pelo próprio decorrer do tempo e consequente fim da legislatura.

A suspensão cautelar da eficácia do **art. 2º** da Resolução Legislativa nº 1.159/2026 configura **providência suficiente** para impedir a consolidação dos efeitos decorrentes da alteração regimental questionada, restabelecendo, provisoriamente, o quadro jurídico anterior à edição da Resolução Legislativa nº 1.159/2026, com a aplicação, por simetria, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, em face da lacuna normativa existente. **Tal medida faz prevalecer o caráter eletivo das Mesas Diretoras das Casas Parlamentares, consoante norma constitucional (art. 57, § 4º, CF).**

Assim, tenho por **demonstrados** o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*.

IV – Dispositivo

Ante o exposto, defiro parcialmente a medida cautelar, *ad referendum* do Plenário, para **i) suspender a eficácia do art. 2º da Resolução Legislativa nº 1.159/2026** da Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas, até o julgamento definitivo da presente ação direta; **ii) determinar a aplicação** do procedimento previsto no **§ 2º do art. 8º do Regimento Interno da Câmara dos Deputados**; e **iii) assentar** que a ALEAM, na próxima legislatura, deverá suprir a lacuna regimental, observado o devido processo legislativo.

Sem prejuízo da oportuna submissão desta decisão, no prazo regimental, ao referendo do Plenário, solicitem-se informações ao Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Amazonas. Prazo: 10 (dez) dias.

Após, manifestem-se, sucessivamente, o Advogado-Geral da União e

ADI 7984 MC / AM

o Procurador-Geral da República.

As medidas ora determinadas devem ser imediatamente cumpridas.

Publique-se.

Brasília, 10 de julho de 2026.

Ministro FLÁVIO DINO

Relator

Documento assinado digitalmente