

**EMB.DECL. NOS EMB.DECL. NA AÇÃO DIRETA DE  
INCONSTITUCIONALIDADE 7.228 DISTRITO FEDERAL**

<b>RELATOR</b>	<b>: MIN. FLÁVIO DINO</b>
<b>EMBTE.(S)</b>	<b>: CÂMARA DOS DEPUTADOS</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: JULES MICHELET PEREIRA QUEIROZ E SILVA</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: MIZAEL BORGES DA SILVA NETO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: RODRIGO SILVA PEREIRA</b>
<b>EMBDO.(A/S)</b>	<b>: REDE SUSTENTABILIDADE</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: FLAVIA CALADO PEREIRA</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: PARTIDO LIBERAL - PL</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: MARCELO LUIZ AVILA DE BESSA</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: THIAGO LOBO FLEURY</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: PARTIDO VERDE - Pv</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: FABIANA CRISTINA ORTEGA SEVERO DA SILVA</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: VERA LUCIA DA MOTTA</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: PARTIDO COMUNISTA DO BRASIL - PCDOB</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: PAULO MACHADO GUIMARAES</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: OLIVER OLIVEIRA SOUSA</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: SOLIDARIEDADE - SD</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: CARLOS ENRIQUE ARRAIS BASTOS</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: DIRETÓRIO NACIONAL DO PROGRESSISTAS - PP</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: LUIZ MAGNO PINTO BASTOS JUNIOR</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: UNIÃO BRASIL</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: FABRICIO JULIANO MENDES MEDEIROS</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: RICARDO MARTINS JUNIOR</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: THAIS FERNANDES BRITO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: REPUBLICANOS</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: FLAVIO EDUARDO WANDERLEY BRITTO</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: CARLA DE OLIVEIRA RODRIGUES</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: GUSTAVO LUIZ SIMOES</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: RODRIGO DO PRADO LIMA FERRAZ</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: PARTIDO SOCIALISTA BRASILEIRO - PSB</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: JOSE EDUARDO RANGEL DE ALCKMIN</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: LUIS MAXIMILIANO LEAL TELESCA MOTA</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: VIVIAN CRISTINA COLLENGHI CAMELO</b>
<b>AM. CURIAE.</b>	<b>: PARTIDO DA SOCIAL DEMOCRACIA BRASILEIRA - PSDB</b>
<b>ADV.(A/S)</b>	<b>: NADJA GLEIDE SÁ DAS NEVES</b>

## **ADI 7228 ED-ED / DF**

<b>ADV.(A/S)</b>	: GEORGEA MICHELE LARANJEIRA FAISLON HUGHES
<b>ADV.(A/S)</b>	: FERNANDO DE OLIVEIRA HUGHES FILHO
<b>ADV.(A/S)</b>	: GUSTAVO GUILHERME BEZERRA KANFFER
<b>ADV.(A/S)</b>	: EUGÉSIO PEREIRA MACIEL
<b>INTDO.(A/S)</b>	: PRESIDENTE DA REPÚBLICA
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	: ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO
<b>INTDO.(A/S)</b>	: CONGRESSO NACIONAL
<b>PROC.(A/S)(ES)</b>	: ADVOGADO-GERAL DO SENADO FEDERAL

### **VOTO**

**O SENHOR MINISTRO FLÁVIO DINO (RELATOR):** A controvérsia posta cinge-se a saber se o acórdão proferido em sede de embargos de declaração (ADIs 7.228-ED e 7.263-ED) teria violado a autoridade da coisa julgada formada na ação conexa (ADI 7.325), transitada em julgado em momento anterior.

Antes de analisar a questão, aprecio a admissibilidade destes segundos embargos de declaração.

#### **1. ILEGITIMIDADE DOS ADVOGADOS DA CÂMARA DOS DEPUTADOS PARA SUB-ROGAREM-SE NO PAPEL RESERVADO AO PRESIDENTE DA CASA LEGISLATIVA.**

Somente possuem legitimidade recursal no processo de controle concentrado de constitucionalidade aqueles que figuram no rol inscrito no art. 103 da Constituição Federal. No caso dos órgãos do Poder Legislativo da União, são legitimadas **as Mesas** do Senado Federal e da Câmara dos Deputados (CF, art. 103, II e III), “*presentadas*” em juízo pelos respectivos Presidentes.

Observo, no entanto, que os embargos de declaração opostos pela “CÂMARA DOS DEPUTADOS” **foram subscritos, exclusivamente, pelos Advogados da Câmara**, não havendo nos autos a assinatura do

## **ADI 7228 ED-ED / DF**

Presidente da Câmara dos Deputados ou dos membros da respectiva Mesa Diretora.

É importante acentuar que a legitimação para o controle concentrado **ostenta nítido perfil político**, transcendendo a esfera estritamente técnico-jurídica, sobretudo quanto aos Chefes de Poder (Executivo e Legislativo). Por isso, a jurisprudência desta Corte é assente quanto à **natureza “intuito personae”** da legitimação titularizada pelos órgãos e autoridades elencados nos incisos I a VII do art. 103 da Constituição, notadamente os Presidentes das Casas legislativas.

Isso significa que as ações de controle concentrado **devem ser subscritas pelos próprios legitimados (Mesas legislativas por meio dos respectivos Presidentes)**, a quem compete o juízo político quanto à conveniência e oportunidade da instauração da ação ou da interposição do recurso, embora admitida a coparticipação dos representantes judiciais, mediante subscrição das peças processuais conjuntamente com os legitimados.

**Não se admite, contudo, a instauração do controle concentrado diretamente pelos órgãos de representação judicial (procuradorias legislativas), sem a assinatura ou ratificação do titular da legitimidade processual.**

A jurisprudência desta Corte é assente quando à **ilegitimidade** dos Procuradores de Assembleias Legislativas estaduais para a interposição de recurso em ação de controle concentrado de constitucionalidade quando ausente a **indispensável assinatura** do Presidente da Mesa Diretora do órgão legislativo. Por idênticas razões, também os Advogados da Câmara dos Deputados e do Senado Federal não dispõem de legitimação para se investirem no papel atribuído, com absoluta privatividade, **aos Presidentes** das Casas Congressuais. Na linha desse entendimento:

“Agravo regimental em recurso extraordinário com agravo. 2. Arguição de Inconstitucionalidade Estadual julgada

## ADI 7228 ED-ED / DF

procedente pelo TJ/RJ. 3. Petição de recurso extraordinário subscrita unicamente por Procurador da Assembleia Legislativa. Ausência de legitimidade processual. Precedentes. 4. Agravo regimental a que se nega provimento.”

(ARE 981575 AgR, Relator(a): GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 26-05-2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-119 DIVULG 06-06-2017 PUBLIC 07-06-2017)

**“Ementa: AGRAVO INTERNO NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. INTERPOSIÇÃO DE RECURSO EXTRAORDINÁRIO PELA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA. ILEGITIMIDADE RECURSAL. ARTIGO 162 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. VÍCIO QUE NÃO SE CONVALIDA. PEÇA RECURSAL SUBSCRITA POR PROCURADOR JURÍDICO SEM ASSINATURA DO PRESIDENTE DA MESA. AUSÊNCIA DE CAPACIDADE POSTULATÓRIA. PRECEDENTES. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO.”**

(RE 1136572 AgR, Relator(a): LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 06-05-2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-102 DIVULG 15-05-2019 PUBLIC 16-05-2019)

**“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. RECURSO INTERPOSTO EM 20.03.2017. PROCESSO CIVIL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INTERPOSIÇÃO DE RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PROCURADOR DA CÂMARA MUNICIPAL. ILEGITIMIDADE.**

**1. A legitimidade ativa para a propositura da ação direta de constitucionalidade, bem como dos recursos dela decorrentes, nos termos da Constituição Federal (art. 103, III, da Constituição Federal, e, por simetria, pela Constituição Estadual (art. 90, II, da Constituição do Estado de São Paulo), pertence à**

**Mesa da Câmara Municipal.**

2. Agravo regimental a que se nega provimento.”

(RE 922584 AgR, Relator(a): EDSON FACHIN, Segunda Turma, julgado em 09-06-2017, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-138 DIVULG 22-06-2017 PUBLIC 23-06-2017)

“Embargos de declaração nos embargos de declaração na ação direta de constitucionalidade. **Petição de recurso não subscrita pelo Governador do Estado. Ilegitimidade recursal.** Vício não convalidável. Precedentes. Omissão, contradição e erro material não configurados. Mero inconformismo. Rediscussão não admitida em sede de embargos. Embargos declaratórios rejeitados.

1. Segundo a jurisprudência pacífica do STF, a legitimidade recursal e a capacidade postulatória são do próprio governador, e não do estado-membro ou de seu procurador-geral, muito menos de procuradores de estado.

2. Os precedentes invocados pelo embargante não se prestam para demonstrar alteração da jurisprudência supramencionada, tendo em vista que neles a matéria nem sequer foi objeto de deliberação pelo Tribunal.

3. Mesmo ciente do entendimento reiterado da Corte a respeito dessa questão, a parte insistiu no protocolo de recurso assinado apenas por Procuradores do Estado e, como se não bastasse, providenciou tardivamente a ratificação da peça recursal. De todo modo, trata-se de vício não passível de convalidação ulterior.

4. Embargos declaratórios rejeitados.

(ADI 5267 ED-ED, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 03-08-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-208 DIVULG 19-10-2021 PUBLIC 20-10-2021)

No caso, a Mesa da Câmara dos Deputados jamais figurou como parte na relação processual, tampouco o Presidente da Mesa subscreveu

quaisquer peças processuais. Não há nos autos nenhuma autorização para que os Advogados da Câmara dos Deputados recorram em favor daquela Casa Congressual. Inadmissível, desse modo, que o órgão de representação e consultoria jurídico-processual da Câmara dos Deputados sub-rogue-se na atribuição eminentemente política titularizada pelo Presidente daquele órgão do Poder Legislativo da União.

Ante o exposto, na linha da jurisprudência desta Casa, **não conheço** dos embargos de declaração opostos pela “Câmara dos Deputados”, por ausência de legitimidade ativa dos Advogados da Câmara dos Deputados.

## **2. INADMISSIBILIDADE DA INTERVENÇÃO DE TERCEIROS NOS PROCESSOS DE CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE (LEI Nº 9.868/99, ART. 7º)**

Há a considerar, ainda, a legitimação recursal do PARTIDO REPUBLICANOS e do PARTIDO PROGRESSISTAS, tendo em vista o fato das agremiações partidárias **não figurarem como parte da relação processual**, mas apenas como *amici curiae* e terceiros interessados.

É consabido que os sujeitos processuais admitidos como *amici curiae* **não dispõem de legitimidade para recorrer** das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal – tanto nas **ações de controle concentrado** como também nos **recursos extraordinários com repercussão geral**. Não importa, para esse efeito, se houve participação ativa do colaborador na discussão, por meio da produção de informações técnicas ou mediante sustentação oral (ADI 7.310-ED, Rel. Min. Dias Toffoli, Pleno, j. 04.12.2023; ADI 4.233-ED, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Pleno, j. 21.11.2023; ADI 6.245-ED, Rel. Min. Roberto Barroso, Pleno, j. 19.6.2023; ADI 4.757-ED, Rel. Min. Min Rosa Weber, Pleno, j. 12.9.2023; RE 949.297-ED, Rel. Min. Roberto Barroso, Pleno, j. 04.4.2024; RE 949.227-ED, Rel. Min. Roberto Barroso, Pleno, j. 04.4.2024; *e.g.*):

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO OPOSTOS POR *AMICI CURIAE*. CONTROLE ABSTRATO DE CONSTITUCIONALIDADE. AÇÃO DIRETA DE CONSTITUCIONALIDADE. ILEGITIMIDADE. NÃO CONHECIMENTO DOS EMBARGOS.

1. A jurisprudência do STF fixou-se no sentido de que as entidades que participam dos processos objetivos de controle de constitucionalidade na condição de *amici curiae*, ainda que aportem aos autos relevantes informações ou dados técnicos, não possuem a legitimidade recursal para opor embargos de declaração.

2. Embargos de declaração não conhecidos.

(ADC 49 ED-ED, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 30-10-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 22-11-2023 PUBLIC 23-11-2023)

De outro lado, embora os partidos políticos sejam titulares de legitimação ativa universal no controle concentrado (ADI 7.697-MC-Ref, Rel. Min. Flávio Dino, Pleno, j. 19.8.2024), o fato é que a aptidão para propor a ação direta **não confere automaticamente** legitimação para recorrer em litígio constitucional instaurado por outro colegitimado, **pois a intervenção de terceiros é expressamente vedada no âmbito do controle concentrado de constitucionalidade:**

“Lei nº 9.868/99

.....  
Art. 7º **Não se admitirá intervenção de terceiros** no processo de ação direta de inconstitucionalidade.”

Desse modo, conquanto os partidos políticos disponham de legitimidade para ajuizar ou figurar como litisconsortes ativos nas ações diretas (CF, art. 103, III), **não lhes cabe legitimidade recursal para impugnar decisões proferidas em processos nos quais não figuraram**

## **ADI 7228 ED-ED / DF**

**originariamente como partes** (Lei nº 9.868/99, art. 7º), tal como assentado em inúmeros precedentes:

Ementa: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEGITIMIDADE PARA RECORRER DAQUELE QUE, EMBORA LEGITIMADO PARA A PROPOSITURA DA ADI, NÃO É PARTE NESTA AÇÃO. INADMISSIBILIDADE. EMBARGOS NÃO CONHECIDOS. I – Não tem legitimidade recursal para opor aclaratórios terceiro que, embora seja legitimado universal para a propositura da ação direta de constitucionalidade, não é parte na relação instaurada no Supremo Tribunal Federal. II – Embargos de declaração não conhecidos.

(ADI 4171 ED, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 11-10-2018, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-230 DIVULG 26-10-2018 PUBLIC 29-10-2018)

Ementa: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEGITIMIDADE PARA RECORRER DAQUELE QUE, EMBORA LEGITIMADO PARA A PROPOSITURA DA ADI, NÃO É PARTE NESTA AÇÃO. INADMISSIBILIDADE. EMBARGOS NÃO CONHECIDOS. I – **Não tem legitimidade recursal** aquele que, **embora tenha legitimidade geral** para propor a Ação Direta de Inconstitucionalidade, **não é parte na relação instaurada no STF**. II – Embargos de declaração não conhecidos.

(ADI 1105 ED-segundos, Relator(a): RICARDO LEWANDOWSKI, Tribunal Pleno, julgado em 01-08-2011, DJe-166 DIVULG 29-08-2011 PUBLIC 30-08-2011 EMENT VOL-02576-01 PP-00001)

Nem se diga que o fato das embargantes figurarem como *amicus curiae* lhes conferiria a condição de parte na relação processual. É assente

## ADI 7228 ED-ED / DF

na jurisprudência desta Casa que o *amicus curiae* não é parte processual, pois seu ingresso objetiva apenas a ampliação do diálogo com a sociedade e a produção de conhecimentos técnicos e informações relevantes para a compreensão da controvérsia, visando à colaboração democrática com o aperfeiçoamento da prestação jurisdicional. Por isso, sequer se admite a intervenção dos *amici curiae* para arguir razões de índole meramente jurídica, como se fossem litigantes. Veja-se:

(...) 3. O *amicus curiae* não é parte, de forma que não deve ser admitido em processos de controle concentrado de constitucionalidade para sustentar argumentos meramente jurídicos. 4. Agravo desprovido.

(ADI 5086 AgR, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 18-05-2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-116 DIVULG 12-06-2018 PUBLIC 13-06-2018)

**Em suma:** embora investidos de legitimidade ativa universal para a instauração do controle concentrado de constitucionalidade (CF, art. 103, III), os partidos políticos somente dispõem de legitimidade recursal quando figurarem como partes na relação processual, vedada a interposição de recursos **na condição de *amicus curiae* ou de terceiro interessado** (Lei nº 9.868/99, art. 7º, *caput*).

Ante o exposto, por ausência de legitimação recursal, **não conheço** dos embargos de declaração opostos pelo PARTIDO REPUBLICANOS e pelo PARTIDO PROGRESSISTAS.

**Caso eventualmente superadas essas questões preliminares, aprecio o mérito do pedido.**

## MÉRITO

### 3. EXCEÇÃO DE COISA JULGADA JÁ DIRIMIDA PELO PLENÁRIO

## ADI 7228 ED-ED / DF

Como dito, sustenta-se que os acórdãos embargados (ADIs 7.228-ED e 7.236-ED) teriam desrespeitado a autoridade da suposta coisa julgada formada na ADI 7.325, **cujo mérito foi julgado conjuntamente** com as presentes ações diretas, mas que, embora possuindo idêntico conteúdo, transitou em julgado em momento anterior, por ausência de impugnação recursal.

Entendo não assistir razão aos embargantes.

Assinalo, desde logo, que os Advogados da Câmara dos Deputados, **às vésperas da sessão Plenária, no dia 13.3.2025 às 11:50h**, suscitaram “questões preliminares” (Petição nº 31190/2015), questionando especificamente a impossibilidade do julgamento dos embargos diante do suposto trânsito em julgado da ADI 7.325.

A eminent Relatora, Min. Cármem Lúcia, trouxe em mesa a arguição suscitada, **propondo questão de ordem**, que veio a ser dirimida, com indeferimento da preliminar, como expressamente consignado na ata da sessão de julgamento:

“Decisão: Preliminarmente, o Tribunal, por maioria, resolveu questão de ordem indeferindo-a, nos termos do voto da Relatora, vencidos os Ministros Dias Toffoli e Luiz Fux, que votavam no sentido de baixar os autos em diligência para manifestação da Câmara dos Deputados.”

Assim, considero já dirimida pelo Plenário a questão da alegada violação à coisa julgada.

### 4. A COISA JULGADA NAS AÇÕES DE CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE

Ainda se assim não fosse, a **objeção de coisa julgada** oposta contra as decisões embargadas não encontra respaldo na ordem processual

## **ADI 7228 ED-ED / DF**

vigente.

Registro que **as ADIs 7.228 (REDE SOLIDARIEDADE), 7.263 (PODEMOS E PSB) e 7.325 (PROGRESSISTAS)** foram ajuizadas com o fim e questionar a validade constitucional dos arts. 109, § 2º, e 111 do Código Eleitoral (na redação dada pela Lei nº 14.211/2021) e dos arts. 11, caput e § 2º, e 13 da Resolução TSE nº 23.677/2021, os quais dispõem sobre a distribuição das vagas nas eleições proporcionais (as “*sobras das sobras*” eleitorais).

Todas as três (03) ações diretas **tramitaram conjuntamente**, com prevenção do Relator, devido à identidade de objeto (RISTF, art. 77-B).

Inicialmente, aplicou-se às ADIs 7.228 e 7.263, no mesmo dia (09.11.2024), o rito abreviado (Lei nº 9.868/99, art. 12). A Câmara dos Deputados produziu informações comuns a ambas as ações, assim como a AGU (13.12.2022) e o PGR (01.02.2023) — o Senado Federal não se pronunciou. Após, determinou-se, no mesmo dia (01.3.2023), a inclusão em pauta para julgamento conjunto. Todos as manifestações e pareceres foram aproveitados na ADI 7.325, que, ajuizada posteriormente às duas primeiras, não teve tramitação autônoma, mas foi imediatamente incluída em pauta, também no dia 01.3.2023, para julgamento conjunto com as ADIs 7.228 e 7.236, considerada, novamente, a identidade de objeto.

**Adotou-se, desse modo, a unidade de processo e julgamento (*simultaneus processus*) entre as três ações diretas (ADIs 7.228, 7.236 e 7.325).**

**A razão para isso é uma só: a impossibilidade jurídico-constitucional da coexistência de decisões conflitantes e contraditórias em sede de controle abstrato de constitucionalidade.** Assim, se todas as três ações diretas possuem o mesmo objeto, necessariamente terão o mesmo resultado material.

É precisamente esse o caso dos autos.

Observo, inicialmente, que a divergência suscitada pelos embargantes entre o teor da decisão proferida na ADI 7.325 e o conteúdo da deliberação prolatada nos embargos de declaração nas ADIs 7.228-ED e 7.263-ED **não diz respeito ao mérito do julgamento, mas apenas aos**

**efeitos por ele produzidos** — se constitutivos (*ex nunc*) ou declaratórios (*ex tunc*).

Os primeiros embargos declaratórios tiveram por objeto **a correção do teor da proclamação** referente ao resultado do julgamento de mérito. A tese jurídica central foi integralmente preservada, sem nenhuma alteração. Questionou-se naqueles embargos declaratórios apenas **o erro material** consistente na proclamação da eficácia constitutiva (*ex nunc*) do acórdão proferido com maioria simples de votos dos Ministros, quando tal resultado exigiria a manifestação de maioria qualificada (2/3 dos votos ou 8 votos), nos termos do art. 27 da Lei nº 9.868/99.

Não houve, portanto, modificação efetiva do conteúdo material do acórdão recorrido, mas somente a correção de uma proclamação de resultado erroneamente formulada.

Ainda se assim não fosse, nada impede a modulação dos efeitos do acórdão posteriormente ao julgamento de mérito ou, inversamente, o afastamento da modulação erroneamente decretada.

Na realidade, acha-se consolidada na jurisprudência desta Corte a possibilidade de **modulação ex officio** dos efeitos das decisões proferidas em sede de controle concentrado de constitucionalidade. Ora, se cabe a modulação de ofício dos efeitos originais do julgamento, **com ainda mais razão se mostra possível a correção ex officio do acórdão que erroneamente declarou uma modulação inexiste**.

São inúmeros os precedentes nos quais o Supremo Tribunal Federal promoveu a **modulação ex officio** dos efeitos das decisões proferidas em processos de controle concentrado de constitucionalidade (ADI 5.609-ED, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, j. 06.6.2022; ADI 5.617-ED, Rel. Min. Edson Fachin, j. 03.10.2018):

**EMENTA: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO E  
SEGUNDOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NA AÇÃO  
DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. OPOSIÇÃO PELO  
AMICUS CURIAE: ILEGITIMIDADE. NÃO**

**CONHECIMENTO. MODULAÇÃO EX OFFICIO DOS EFEITOS DA DECISÃO: POSSIBILIDADE.**

1. O Supremo Tribunal Federal possui firme e iterativa jurisprudência quanto à ilegitimidade recursal do *amicus curiae* decorrente de sua atuação em oferecer aos julgadores visão que possui em razão de sua expertise técnica em determinada matéria, não lhes cabendo a vocalização de interesses subjetivos.

2. É assente, também, o entendimento pela possibilidade de a Suprema Corte promover a modulação dos efeitos de suas decisões, por atuação *ex officio*, inclusive, por ocasião de julgamento de embargos de declaração não conhecidos.

3. Ambos, embargos de declaração e segundos embargos de declaração, não conhecidos.

4. **Modulação ex officio dos efeitos da decisão para, nos termos propostos pelo eminente Relator, “determinar que a declaração de inconstitucionalidade do art. 6º e, por arrastamento, do art. 13, ambos da Lei estadual nº 17.302, de 30 de outubro de 2017, de Santa Catarina, tenha eficácia apenas a partir da data de deferimento da medida cautelar (15/02/2018), ficando, assim, mantidas, até a referida data, as compensações dos valores representados pelos créditos decorrentes de debêntures com débitos de ICMS realizadas com base na referida lei catarinense”.**

(ADI 5882 ED, Relator(a): GILMAR MENDES, Relator(a) p/ Acórdão: ANDRÉ MENDONÇA, Tribunal Pleno, julgado em 02-10-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 17-10-2023 PUBLIC 18-10-2023)

Sob uma perspectiva excessivamente formalista, poder-se-ia arguir afronta à coisa julgada em tais hipóteses, pois os embargos de declaração interpostos por quem não possui legitimidade recursal não produz o efeito de interromper o prazo recursal, de modo que o acórdão embargado teria **transitado em julgado e adquirido a qualidade da coisa julgada** — em cinco (05) dias (CPC, art. 1.023, *caput*) — antes do Plenário

promover a modulação *ex officio* dos efeitos da decisão.

Essa errônea compreensão do fenômeno da coisa julgada e da técnica de modulação dos efeitos das decisões traduz reflexo da inadequada aplicação dos institutos próprios das ações **de índole subjetiva** aos processos **de perfil abstrato** de controle concentrado de constitucionalidade.

Consoante expressiva corrente doutrinária, nos processos objetivos de fiscalização normativa abstrata, a coisa julgada não produz o efeito de tornar imutável e indiscutível a decisão de mérito, sob pena de, assim o fazendo, **ocorrer a fossilização ou o engessamento da ordem jurídica positiva**. Caso possível invocar a coisa julgada material em tais circunstâncias as normas declaradas inconstitucionais estariam eternamente banidas do sistema jurídico, com vedação do debate legislativo às futuras gerações; de outro lado, os atos normativos e leis cuja constitucionalidade restou confirmada adquiririam o *status* de verdadeiras cláusulas pétreas. Ambos os cenários absolutamente incompatíveis com a atualização da interpretação da Constituição pelo Poder Judiciário e com a independência do Poder Legislativo para evoluir as instituições sociais em conformidade com o ideal democrático e a pluralidade de ideias.

Por isso, parcela da doutrina defende a **inexistência de coisa julgada material** nas decisões de controle concentrado de constitucionalidade. Afirma-se que a coisa julgada não foi regulada para o controle de constitucionalidade, pois a imutabilidade e indiscutibilidade das decisões **vincula apenas as partes** da relação processual (eficácia *inter partes*), não prejudicando terceiros (CPC, art. 506), enquanto as ações de controle concentrado de constitucionalidade **não possuem partes**, sujeitando igualmente todas as pessoas (eficácia *erga omnes*). Além disso, alega-se que a Constituição Federal afastou a produção de eficácia vinculante e efeitos *erga omnes* em relação ao Poder Legislativo e ao Supremo Tribunal Federal, pois tais efeitos restringem-se “*aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal,*

*estadual e municipal*" (CF, art. 102, § 2º), exatamente para não se formar uma coisa julgada "congeladora" do direito para todo o sempre.

Sustenta-se, ainda, **por outro ângulo**, que as decisões proferidas no controle concentrado fazem **coisa julgada secundum eventum litis**. Nesse sentido, os Ministros Gilmar Mendes e Luís Roberto Barroso, em sede doutrinária, afirmam que a **declaração de inconstitucionalidade** (decisão de procedência) adquire a qualidade da **coisa julgada material**, pois a norma declarada inconstitucional é expungida do mundo jurídico, tornando inviável a rediscussão futura do seu conteúdo; já a **declaração de constitucionalidade** (decisão de improcedência) preserva a vigência dos atos normativos e leis impugnados, que podem ser objeto da interpretação evolutiva da Corte em sentido contrário. Nesse sentido, destaco a lição clássica do Ministro Luís Roberto Barroso ('O controle de constitucionalidade no direito brasileiro', p. 227/228, 6. ed, Saraiva, 2012):

"A declaração de inconstitucionalidade opera efeito sobre a própria lei ou ato normativo, que já não mais poderá ser validamente aplicada. Mas, no caso de improcedência do pedido, nada ocorre com a lei em si. As situações, portanto, são diversas e comportam tratamento diverso. Parece totalmente inapropriado que se impeça o Supremo Tribunal Federal de reapreciar a constitucionalidade ou não de uma lei anteriormente considerada válida, à vista de novos argumentos, de novos fatos, de mudanças formais ou informais no sentido da Constituição ou de transformações na realidade que modifiquem o impacto ou a percepção da lei. Portanto, o melhor entendimento na matéria é o de que podem os legitimados do art. 103 propor ação tendo por objeto a mesma lei e pode a Corte reapreciar a matéria. **O que equivale a dizer que, no caso de improcedência do pedido, a decisão proferida não se reveste da autoridade de coisa julgada material**".  
(Grifei)

Por fim, há quem atribua às decisões de controle de constitucionalidade a natureza de **atos decisórios instáveis**, assim considerados por produzirem a chamada **coisa julgada *rebus sic stantibus***. Significa dizer que a coisa julgada torna a decisão imutável e indiscutível **apenas enquanto preservado o estado das coisas**. Plenamente possível, entretanto, a reforma da decisão em face da modificação superveniente do contexto fático, jurídico ou social, tal como ocorre nas relações de trato continuado (CPC, art. 505, I).

**Como se vê, independentemente da posição doutrinária adotada, observa-se a existência de consenso ao menos em dois pontos: (i) o regime jurídico da coisa julgada no processo de controle de constitucionalidade não corresponde àquele aplicável aos processos de índole subjetiva; (ii) a coisa julgada no processo de controle concentrado não impede a revisão jurisprudencial diante de modificação substancial no estado de fato ou de direito da matéria.**

Todas essas considerações são postas para rechaçar veementemente a alegação de que os acórdãos embargados teriam violado a coisa julgada produzida no âmbito da ADI 7.325.

Como dito, as decisões embargadas não modificaram a tese fixada no julgamento de mérito, mas apenas corrigiram a proclamação dos efeitos atribuídos à decisão.

Ainda se não fosse o caso, a **coisa julgada — seja qual for a teoria adotada** (inexistência da coisa julgada, viés formal da coisa julgada, coisa julgada *secundum eventum litis* ou coisa julgada *rebus sic stantibus*) — **não impede o Supremo Tribunal Federal de revisar as decisões proferidas em controle concentrado de constitucionalidade**, notadamente quando a modificação restringir-se apenas aos efeitos da decisão, o que admite-se até mesmo mediante deliberação de ofício, conforme jurisprudência mencionada.

No caso em apreço, a tese jurídica firmada pelo Plenário resultou do **julgamento conjunto** das 03 (três) ações diretas (ADIs 7.228, 7.263 e 7.263), de modo que **somente após o julgamento definitivo de todas as**

ações conexas poderia se afirmar que a orientação desta Corte estaria consolidada em torno do tema.

Não houve, portanto, superação da jurisprudência da Corte, apenas conclusão dos julgamentos pendentes de embargos de declaração. Com a apreciação dos aclaratórios, foi integrada a proclamação do resultado cujo teor apresentava erro material.

#### **REITERAÇÃO DE ARGUMENTOS E INDEVIDO CARÁTER PROCRASTINATÓRIO**

Superada a objeção de coisa julgada, observo que os demais argumentos invocados pelos embargantes versam questões devidamente analisadas no julgamento de mérito, assim como nos primeiros embargos de declaração.

A parte embargante busca, na verdade, rediscutir o resultado do julgamento, bem como evitar o trânsito em julgado.

A jurisprudência desta Corte adverte que a utilização indevida das espécies recursais, consubstanciada na interposição de recursos manifestamente inadmissíveis, improcedentes ou contrários à jurisprudência desta Suprema Corte como mero expediente protelatório, desvirtua o próprio postulado constitucional da ampla defesa e configura abuso do direito de recorrer.

Em tais situações, quando os embargos de declaração veiculam **mera reiteração** dos argumentos já deduzidos e apreciados em julgamento anterior, esta Corte — em sucessivos precedentes plenários — tem assinalado a **inaptidão dos segundos embargos para interromper o transcurso do prazo recursal, diante do seu manifesto descabimento, impondo-se, em consequência, o não conhecimento do recurso e a imediata certificação do trânsito em julgado**. Nesse mesmo sentido:

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE.  
SEGUNDOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. INEXISTÊNCIA**

## **ADI 7228 ED-ED / DF**

**DE VÍCIOS DE FUNDAMENTAÇÃO NO ACÓRDÃO EMBARGADO, QUE EXAMINOU OS PRIMEIROS EMBARGOS. NÃO CONHECIMENTO. DETERMINAÇÃO DE CERTIFICAÇÃO DO TRÂNSITO EM JULGADO E ARQUIVAMENTO IMEDIATO.**

1. Os segundos embargos de declaração devem dirigir-se ao acórdão que examinou os primeiros embargos.

2. À falta de fundamentação minimamente adequada, os segundos embargos não merecem ser conhecidos.

**3. Recurso manifestamente incabível não produz o efeito interruptivo, de modo que o prazo para impugnações ao julgado atacado segui fluindo até seu termo final.**

4. Embargos de declaração não conhecidos. **Certificação do trânsito em julgado e determinação de arquivamento imediato.**

(ADI 6811 ED-ED, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 18-03-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 27-03-2023 PUBLIC 28-03-2023)

Embaraços de Declaração nos Embargos de Declaração em Agravo Regimental em Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil – ANFIP. 3. Illegitimidade ativa. 4. Mesmas alegações já apreciadas pela Corte no julgamento dos primeiros embargos. 5. Embargos de Declaração conhecidos e não providos. **Certificação do trânsito em julgado.**

(ADI 4882 AgR-ED-ED, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 21-06-2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-129 DIVULG 30-06-2021 PUBLIC 01-07-2021)

**Ementa:** DIREITO TRIBUTÁRIO. TERCEIROS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PRETENSÃO MERAMENTE INFRINGENTE. CARÁTER PROTELATÓRIO.

## **ADI 7228 ED-ED / DF**

### **EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NÃO ADMITIDOS.**

1. No julgamento dos segundos declaratórios, opostos também pelo ora embargante, o Plenário do STF negou-lhes provimento. Entendeu esta Corte que não havia que se falar em omissão do acórdão principal, uma vez que fora devidamente esclarecida a ausência de modulação dos efeitos da declaração de constitucionalidade por conta de ausência dos requisitos autorizadores da medida excepcional (Lei nº 9.868/1999, art. 27).

2. Não há erro, obscuridade, contradição ou omissão no acórdão questionado, o que afasta a presença dos pressupostos de embargabilidade, conforme o art. 1.022 do CPC/2015.

3. A via recursal adotada não se mostra adequada para a renovação de julgamento que ocorreu regularmente.

4. Embargos de declaração não admitidos, nos termos do art. 1.026, § 4º, do CPC/2015. **Considerando a natureza meramente protelatória, certifique-se de imediato o trânsito em julgado.**

(ADI 3794 ED-ED-ED, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 31-08-2018, DJe-188 DIVULG 06-09-2018 PUBLIC 10-09-2018)

### **EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. INEXISTÊNCIA DE OMISSIONE. INCONFORMISMO DA PARTE. CARÁTER PROTELATÓRIO DO RECURSO. REITERAÇÃO. EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO NA AÇÃO DIRETA. NÃO CONHECIMENTO.**

1. Os embargos de declaração não constituem meio hábil para reforma do julgado, sendo cabíveis somente quando houver no acórdão omissão, contradição, obscuridade ou erro material.

2. Os embargos de declaração não se prestam à rediscussão do que assentado no julgado em decorrência de inconformismo da parte embargante, revelando-se protelatórios os embargos que, fundados em pretensão meramente

infringente, despreza o teor da fundamentação constante do acórdão embargado com fundamento em malfadada omissão.

**3. Ante o caráter abusivo do recurso, a jurisprudência desta Corte autoriza seja determinado o imediato lançamento do trânsito em julgado do acórdão embargado, bem como seja determinada a baixa imediata dos autos ao arquivo.**

**4. Embargos de declaração não conhecidos**

(ADI 6968 ED-ED, Relator(a): EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 18-10-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-231 DIVULG 14-11-2022 PUBLIC 16-11-2022)

**EMBARGOS DE DECLARAÇÃO. AUSÊNCIA DE OMISSÃO, CONTRADIÇÃO OU OBSCURIDADE. CARÁTER MERAMENTE INFRINGENTE.**

1. Não se prestam os embargos de declaração, em qualquer hipótese, não obstante a vocação democrática que ostentam e presente sua finalidade precípua de aperfeiçoamento da prestação jurisdicional, para ampliar o objeto inicial do litígio, alterar o escopo da decisão embargada ou inovar na demanda submetida à apreciação do colegiado. Precedentes.

2. Ausência de vício justificador da oposição de embargos declaratórios, nos termos do art. 1.022 do CPC, a evidenciar o caráter meramente infringente da insurgência.

**3. Embargos de declaração rejeitados, com determinação de imediata certificação do trânsito em julgado e arquivamento destes autos, independentemente da publicação do presente acórdão.**

(ADI 6218 ED, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 18-09-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 22-09-2023 PUBLIC 25-09-2023)

**Em suma:** os embargantes renovam os mesmos fundamentos já apreciados e refutados — articulada e detalhadamente — no

## **ADI 7228 ED-ED / DF**

**julgamento anterior**, veiculando nos segundos embargos de declaração **mera reiteração** da mesma pretensão deduzida nos primeiros aclaratórios.

Ante o exposto, além dos óbices atinentes ao conhecimento, com fundamento na jurisprudência plenária desta Corte, **rejeito os embargos de declaração**, por manifestamente incabíveis, com determinação de imediata certificação do trânsito em julgado e arquivamento destes autos, independentemente da publicação do acórdão.

É como voto.