



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
Procuradoria-Geral da República

Nº 35.966/2016-AsJConst/SAJ/PGR

**Arguição de descumprimento de preceito fundamental 378/DF**

Relator: Ministro **Roberto Barroso**

Embargante: Mesa da Câmara dos Deputados

Interessados: Presidente da República e Congresso Nacional

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. ACÓRDÃO PENDENTE DE PUBLICAÇÃO. RECURSO DESPROVIDO DE OBJETO. INVIABILIDADE DE EFEITO MODIFICATIVO NÃO DECORRENTE DOS PRESSUPOSTOS DE EMBARGABILIDADE. UTILIZAÇÃO DO RECURSO COM CARÁTER INFRINGENTE E ANTE ALEGADOS ERROS DE JULGAMENTO: IMPOSSIBILIDADE. INOCORRÊNCIA DE OMISSÃO, CONTRADIÇÃO E OBSCURIDADE.

1. Não se conhecem embargos de declaração opostos antes da publicação na imprensa oficial do acórdão recorrido, por falta de objeto. Simples notícia de julgamento, por mais minuciosa que seja sua súmula, não legitima antecipação de embargos de declaração, ainda que se trate de controle abstrato de constitucionalidade. Precedentes.
2. Embargos de declaração são vocacionados a desfazer contradições, suprir omissões ou esclarecer obscuridades (art. 535, I e II, do Código de Processo Civil). Admite-se efeito modificativo somente como consequente lógico dos pressupostos específicos de embargabilidade. Precedentes.
3. Não cabem embargos de declaração para corrigir erros de julgamento (*errores in iudicando*). Estes não se inserem na categoria jurídica de premissa equivocada, para fins de embargos de declaração. Precedente: RE 194.662-ED-ED-EDv/BA.
4. Utilizar embargos de declaração para obter, em caráter consultivo, respostas do Judiciário, desnaturaria a função processual

do recurso e desprestigiaria a atividade jurisdicional, sobretudo a do controle concentrado de constitucionalidade.

5. Contradição sanável por embargos de declaração é a interna, entre a parte dispositiva e a fundamentação do julgado. Omissão apta a ser suprida por esses embargos é a essencial ao julgamento, da qual possa resultar mudança da conclusão da decisão. Precedentes.

6. O julgamento embargado, de maneira clara, abordou, com fundamentos substanciosos, todos os pontos objetos de insurgência nos embargos de declaração. Inocorrendo omissão, contradição ou obscuridade, a consequência jurídica é a rejeição do recurso.

7. Parecer pelo não conhecimento dos embargos de declaração ou, caso conhecidos, pelo não provimento.

## I RELATÓRIO

Trata-se de embargos de declaração, com efeitos modificativos, opostos pela Mesa da Câmara dos Deputados contra acórdão, pendente de publicação, que julgou parcialmente procedente esta arguição de descumprimento de preceito fundamental, conforme ata de julgamento redigida nos seguintes termos (*sic*):

O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, rejeitou as preliminares e conheceu da ação. O Tribunal, nos termos do voto do Ministro ROBERTO BARROSO, que redigirá o acórdão: quanto ao item **A**, por unanimidade, indeferiu o pedido para afirmar que não há direito à defesa prévia ao ato do Presidente da Câmara; quanto ao item **B**, por unanimidade, deferiu parcialmente o pedido para estabelecer, em interpretação conforme à Constituição do art. 38 da Lei nº 1.079/1950, que é possível a aplicação subsidiária dos Regimentos Internos da Câmara e do Senado ao processo de *impeachment*, desde que sejam compatíveis com os preceitos legais e constitucionais pertinentes; quanto ao item **C**, por maioria, deferiu parcialmente o pedido para (1) de-

clarar recepcionados pela CF/88 os artigos 19, 20 e 21 da Lei nº 1.079/1950, interpretados conforme à Constituição, para que se entenda que as “diligências” e atividades ali previstas não se destinam a provar a improcedência da acusação, mas apenas a esclarecer a denúncia; e (2) para declarar não recepcionados pela CF/88 o artigo 22, *caput*, 2ª parte [que se inicia com a expressão “No caso contrário...”], e §§ 1º, 2º, 3º e 4º, da Lei nº 1.079/1950, que determinam dilação probatória e segunda deliberação na Câmara dos Deputados, partindo do pressuposto que caberia a tal casa pronunciar-se sobre o mérito da acusação, vencidos os Ministros EDSON FACHIN (Relator), DIAS TOFFOLI e GILMAR MENDES; quanto ao item **D**, por unanimidade, indeferiu o pedido, por reconhecer que a proporcionalidade na formação da comissão especial pode ser aferida em relação aos partidos e blocos partidários; quanto ao item **E**, por maioria, deferiu integralmente o pedido, para estabelecer que a defesa tem o direito de se manifestar após a acusação, vencido o Ministro MARCO AURÉLIO; quanto ao item **F**, por unanimidade, deferiu integralmente o pedido, para estabelecer que o interrogatório deve ser o ato final da instrução probatória; quanto ao item **G**, por maioria, deferiu parcialmente o pedido para dar interpretação conforme a Constituição ao art. 24 da Lei nº 1.079/1950, a fim de declarar que, com o advento da CF/88, o recebimento da denúncia no processo de *impeachment* ocorre apenas após a decisão do Plenário do Senado Federal, vencidos, nessa parte, os Ministros EDSON FACHIN (Relator), DIAS TOFFOLI e GILMAR MENDES, e declarar que a votação nominal deverá ser tomada por maioria simples e presente a maioria absoluta de seus membros, vencidos, nesse ponto, os Ministros EDSON FACHIN (Relator), GILMAR MENDES e MARCO AURÉLIO; quanto ao item **H**, por maioria, deferiu parcialmente o pedido para declarar constitucionalmente legítima a aplicação analógica dos arts. 44, 45, 46, 47, 48 e 49 da Lei nº 1.079/1950 – os quais determinam o rito do processo de *impeachment* contra Ministros do Supremo Tribunal Federal e o Procurador-Geral da República – ao processamento no Senado Federal de crime de responsabilidade contra Presidente da República, vencidos os Ministros EDSON FACHIN (Relator), DIAS TOFFOLI e GILMAR MENDES; quanto ao item **I**, por maioria, deferiu integralmente o pedido para declarar que não foram recepcionados

pela CF/88 os arts. 23, §§ 1º, 4º e 5º; 80, 1ª parte; e 81, todos da Lei nº 1.079/1950, porque estabelecem os papéis da Câmara e do Senado Federal de modo incompatível com os arts. 51, I; 52, I; e 86, § 1º, II, da CF/88, vencidos, em menor extensão, os Ministros EDSON FACHIN (Relator), DIAS TOFFOLI e GILMAR MENDES; quanto ao item **J**, por unanimidade, indeferiu o pedido para afirmar que os senadores não precisam se apartar da função acusatória; quanto ao item **K**, por unanimidade, indeferiu o pedido para reconhecer a impossibilidade de aplicação subsidiária das hipóteses de impedimento e suspeição do CPP relativamente ao Presidente da Câmara dos Deputados. Quanto à cautelar incidental (**candidatura avulsa**), por maioria, deferiu integralmente o pedido para declarar que não é possível a formação de comissão especial a partir de candidaturas avulsas, vencidos os Ministros EDSON FACHIN (Relator), DIAS TOFFOLI, GILMAR MENDES e CELSO DE MELLO. Quanto à cautelar incidental (**forma de votação**), por maioria, deferiu integralmente o pedido para reconhecer que a eleição da comissão especial somente pode se dar por voto aberto, vencidos os Ministros EDSON FACHIN (Relator), TEORI ZAVASCKI, DIAS TOFFOLI, GILMAR MENDES e CELSO DE MELLO. O Tribunal, por maioria, resolveu questão de ordem suscitada da tribuna para reafirmar o *quorum* de maioria simples para deliberação do Senado quanto ao juízo de instauração do processo, vencidos os Ministros EDSON FACHIN e MARCO AURÉLIO, que estabeleciam o *quorum* de 2/3. Ausente, nesta deliberação, o Ministro GILMAR MENDES. Ao final, o Tribunal, por unanimidade, converteu o julgamento da medida cautelar em julgamento de mérito. Ausente, nesta questão, o Ministro GILMAR MENDES. Presidiu o julgamento Ministro RICARDO LEWANDOWSKI. Plenário, 17.12.2015.

Sustenta a embargante ser tempestivo recurso interposto antes da publicação do acórdão recorrido e cabem embargos para, além de sanar contradição, omissão ou obscuridade, corrigir premissa equivocada capaz de alterar a conclusão do julgado. Aponta (i) contradição e premissa equivocada quanto à formação de comissão especial a partir de candidaturas avulsas; (ii) contradição, omissão e premissa

equivocada quanto ao voto aberto na eleição da comissão especial; e (iii) omissão, obscuridade e premissa equivocada acerca do papel do Senado no processo de *impeachment* do(a) Presidente da República.

No que se refere às chapas avulsas, alega ter havido contradição no acórdão, ao julgar recepcionado o art. 38 da Lei 1.079, de 10 de abril de 1950, no que admite aplicação subsidiária dos Regimentos Internos da Câmara e do Senado ao processo de impedimento, e, ao mesmo tempo, deixar de aplicar regra regimental específica, relativa a “comissão eleita” (art. 7º, I, e 8º, do RICD) – que expressamente permite candidatura avulsa –, para aplicar, equivocadamente, normas gerais pertinentes a comissões permanentes ou temporárias. Pondera que formação da comissão de *impeachment* por membros indicados pelas lideranças partidárias implica aplicar dispositivos regimentais que permitem substituição dos parlamentares indicados por simples vontade dessas lideranças. Afirma que caso o termo “eleição” não mais signifique disputa (candidatura avulsa), mas indicação, poderão ser assim interpretadas as demais previsões regimentais relativas a eleição para compor seus órgãos. Argumenta que “houve indubitavelmente uma verdadeira confusão entre membros eleitos e indicados”, ao passo que, quando pretendeu o regimento utilizar indicação (como no caso dos líderes partidários), utilizou o termo “escolha” e não “eleição”. Indica problemas práticos decorrentes da impossibilidade de candidaturas avulsas e da indicação dos integrantes da comissão do processo de impedimento por lideranças ou blocos parlamentares.

res<sup>1</sup> e assevera que todos resultam de interferência indevida do Supremo Tribunal Federal em assuntos internos do parlamento. Ressalta que no caso do ex-Presidente da República FERNANDO AFFONSO COLLOR DE MELLO, não houve chapa avulsa por vedação, mas por falta de interessados, e que “se a lei fala em comissão eleita, é de ‘eleição’ de que se cuida, e não de indicação”.

No que tange ao voto aberto para eleger a comissão especial, argumenta que apenas em uma nota de rodapé do voto vencedor se assentou inconstitucionalidade da norma regimental por considerar a expressão “nas demais eleições” genérica a ponto de permitir voto sigiloso em toda eleição. Diz serem apenas três os casos de eleições por voto secreto na Câmara dos Deputados,<sup>2</sup> o que afasta a generalidade imputada ao preceito regimental e caracteriza omissão e premissa equivocada em que se baseou o julgamento, pois restringe o voto sigiloso aos casos de exercício de função eleitoral e desconsidera que os membros da comissão espe-

- 1 “A) risco de sucessivas deliberações denegatórias das indicações feitas pelos líderes; b) possibilidade de aplicação de normas regimentais que autorizam o Presidente da Casa a fazer a designação no caso de não indicação pelos líderes ou de recusa desta pelo plenário; (c) inexistência de solução no caso de o bloco parlamentar ou partido composto por um único parlamentar ser recusado pelo plenário e de partidos cuja composição não alcance o número mínimo necessário para constituir lideranças; d) dúvida quanto a ratificação pelo Plenário, se por votação única que inclua todos os blocos ou individualmente, bloco a bloco e, nesse caso, se os nomes indicados poderão ser aceitos individualmente, parcialmente (votações em blocos) ou apenas totalmente (votação única de todos os membros).”
- 2 Segundo a petição dos embargos, “além das hipóteses taxativas previstas no dispositivo legal, as demais eleições compreendem hipóteses restritivas, de que são exemplos, apenas, a escolha dos representantes da Câmara dos Deputados que integrarão o CNMP e o CNJ, a escolha de Ministro do TCU e a escolha dos membros da Comissão Especial do *impeachment*. Nenhuma outra.”

cial do *impeachment* são eleitos. Aponta contradição em considerar-se que a atuação da Câmara dos Deputados, no impedimento de Presidente da República, é pré-processual e, ao mesmo passo, entender-se que a escolha dos integrantes da comissão especial já é ato integrante do processo. Destaca que “voto secreto, por expressa disposição regimental (art. 188, III, parte final), só deverá ser adotado para composição da comissão especial, e não para as deliberações”. Ressalta que, no caso COLLOR, a votação para eleição dos membros da comissão especial, no Senado, foi secreta e aberta na Câmara, por aclamação.

A respeito do papel do Senado no processo de *impeachment*, argui ser errônea a premissa do voto condutor de que no mandado de segurança 21.564/DF se concluiu pelo caráter não vinculativo da decisão da Câmara sobre instauração do processo. No precedente, o voto dos Ministros CELSO DE MELLO e SEPÚLVEDA PERTENCE teriam decidido que “o Senado não pode discordar da decisão da Câmara”, pois “deve instaurar o processo porque tal decisão é vinculativa”. Assenta que caráter não vinculativo da decisão da Câmara apenas foi afirmado pelo STF em sessão administrativa, que essa decisão não foi submetida a contraditório e que não poderia prevalecer sobre o decidido judicialmente, ainda que em *obiter dictum*. Cita doutrinadores que defendem caráter vinculante da decisão da Câmara e sustenta que a força imperativa da expressão “será ele submetido a julgamento” (art. 86 da CR) retira do Senado a possibilidade de rejeitar a autorização expedida pela Câmara. Aduz ser relevante que o STF esclareça os parâmetros da revisão a ser feita

pelo Senado ao receber a autorização da Câmara: se limitada à análise de requisitos formais de admissibilidade da denúncia e da validade formal dos atos procedimentais até então (observância do contraditório, de quórum etc.) ou se poderá rever o juízo político realizado pela CD. Alega que jamais se pode permitir que o Senado tenha competência para, por maioria simples, revisar o juízo político da Câmara dos Deputados, de sua competência exclusiva, sob pena de afronta ao art. 51, I, da Constituição. Pugna pela correção de premissa equivocada em que se baseou o voto vencedor quanto ao entendimento do STF no MS 21.564/DF, por re julgamento do ponto com base na nova premissa e por esclarecimento de omissão acerca da competência do Senado no recebimento da decisão da Câmara e da instauração do processo de impedimento.

Destaca que, como o STF fixou um rito a ser seguido no processo de *impeachment*, é importante que as seguintes questões sejam resolvidas:

- 1) no caso de rejeição pelo Plenário da Casa dos nomes indicados pelos respectivos líderes partidários, tendo em vista a possibilidade de haver sucessivas rejeições, poderá o Presidente da Câmara fazer essa indicação, observada a proporcionalidade partidária, como determina o RI/CD para as demais comissões da Casa, ou deverá haver novas e reiteradas votações, independentemente do número, até que se obtenha[m] os respectivos integrantes da Comissão Especial;
- 2) se os líderes partidários não indicarem os nomes (ou mesmo apenas parte deles) que integrarão a Comissão Especial por falta de consenso no respectivo bloco parlamentar[,] poderá o Presidente da Câmara fazer essa indicação, como determina o RI/CD para as demais comissões da Casa;

- 3) no caso de partido ou de bloco parlamentar que possua apenas um deputado e seu nome não for indicado pelo Plenário, esse partido ou bloco poderá ficar sem representação na Comissão;
- 4) no caso de Partido cuja composição não alcance o número mínimo necessário para constituir liderança, como se dará a indicação para participação na Comissão Especial do *impeachment*;
- 5) instalada a Comissão Especial do *impeachment*, a escolha do seu Presidente e de seu Relator se dará por votação secreta com possibilidade de chapa avulsa (como prevê o RI/CD) ou aberta (como entendeu o voto vencedor ao firmar posição de que toda e qualquer votação no processo do *impeachment* precisa necessariamente ser aberta) sem possibilidade de disputa. E não sendo caso de eleição e não havendo possibilidade de disputa, ao Presidente da Câmara caberá essa indicação;
- 6) seguindo esse mesmo raciocínio, não se sabe se a partir de agora a “eleição” de Presidente e Vice-Presidentes de qualquer outra comissão da Casa se dará ou por “eleição” propriamente dita, com voto aberto, sem possibilidade de “chapa avulsa”, ou por mera “indicação” do Presidente da Câmara dos Deputados ou por voto secreto, com possibilidade de “chapa avulsa”, como expressamente determina o RI/CD;
- 7) a votação dos nomes indicados pelas respectivas lideranças será feita de uma só vez, com todos os nomes, ou parcialmente, bloco a bloco, ou até mesmo individualmente, nome a nome. O Plenário só poderá aceitar a chapa toda ou poderá aceitá-la parcialmente;
- 8) se as “demais eleições” da Câmara dos Deputados, além daquelas previstas taxativamente em seu RI/CD, já citadas neste recurso (CNMP, CNJ e TCU), deverão ser a partir de agora por voto aberto e sem candidatura avulsa, por inexistir previsão legal expressa;
- 9) se são aplicados à Comissão Especial do *impeachment* os dispositivos que tratam das comissões gerais da Câmara dos Deputados, os parlamentares que integrarão essa comissão, por indicação dos líderes, não terão “mandato” e, por isso, poderão ser substituídos a qualquer tempo, mediante simples ofício direcionado à Presidência da Câmara dos Deputados, ou

mesmo indicados, e não propriamente eleitos, terão “mandato” e não poderão ser substituídos;

10) se é para seguir a risca o rito adotado no caso COLLOR, a eleição da Comissão na Câmara se dará por voto aberto, mas no Senado será secreta, porque assim ocorreu naquela época;

11) se o Senado poderá rejeitar a autorização dada pela Câmara dos Deputados divergindo do seu juízo político ou se estará limitado a analisar os requisitos formais da denúncia e a validade dos atos procedimentais até então praticados.

Requer provimento dos embargos para suprir os vícios alegados, com efeitos modificativas que advenham desse julgamento, e esclarecimento das questões, ainda que algumas delas tenham sido suscitadas apenas em tese e que outras decorram de conclusões tomadas no julgamento.

O relator, Ministro ROBERTO BARROSO, considerando a relevância da ADPF e a necessidade de preservar o princípio da ampla defesa (que abrange o do contraditório), intimou o arguente e os demais interessados para se manifestar; em seguida, abriu vista à Advocacia-Geral da União e à Procuradoria-Geral da República (peça 206 do processo eletrônico).

O Senado Federal aduziu, preliminarmente, preclusão consumativa caso se considere tempestiva a oposição do recurso, impossibilitando aditamento. No mérito, afirma, no referente ao papel do Senado no processo de impedimento de Presidente da República, que, no julgamento do MS 21.564/DF, a maioria reconheceu como condição de procedibilidade a autorização da Câmara, como elemento necessário (mas não suficiente) para instaurar o processo no Senado, o que corresponde à ementa do

julgado. Aponta necessidade de observar o rito sugerido em 1992, em especial quanto à possibilidade de o Senado rejeitar abertura do processo de impedimento. Assevera que o juízo de admissibilidade do Senado é próprio e independente e não tem caráter de revisão da decisão da Câmara. Por conseguinte, não se limita aos aspectos formais da denúncia (peças 208 e 212).

O Partido Comunista do Brasil (PCdoB) argui intempestividade do recurso, pois a publicação da parte dispositiva da decisão e a divulgação da síntese do voto condutor do acórdão permitem conhecer o eixo central da decisão, mas não autorizam as partes a imputar ao acórdão vícios lógicos de fundamentação (omissão ou contradição), por não se conhecer de forma íntegra sua motivação. No mérito, afirma inexistirem os vícios. Com referência às chapas avulsas, ressalta não haver contradição entre os fundamentos do voto condutor, seguido pela maioria, com a conclusão do julgado, de que a ilegitimidade constitucional da candidatura de chapa avulsa para a comissão especial reside na impossibilidade de imputar a decisão partidária quanto aos nomes indicados para composição da comissão ao Plenário da Casa Legislativa. Não há omissão no ponto, pois foi debatida e votada pelo Plenário, que adotou a conclusão de as candidaturas avulsas ofenderem a autonomia partidária. Aduz improcederem as teses de (i) aplicação à comissão especial de impedimento da escolha dos membros da mesa diretora, pois a comissão especial mais se aproxima das comissões temporárias; (ii) possibilidade de substituição dos membros da comissão especial, porquanto as indicações das lideranças partidárias passam por apro-

vação do Plenário e a substituição significaria fraude à decisão plenária; (iii) mudança da interpretação da expressão “eleita”, do art. 19 da Lei 1.079/1950, por constituir tentativa inadequada de rediscutir a controvérsia. Sobre o voto aberto e o papel do Senado, ressalta ser claro o intuito de rediscussão das matérias, o que não é permitido em embargos de declaração. Adverte ser desprovido de sentido querer levar a Corte a manifestar-se sobre aspectos atinentes a composição e funcionamento das demais comissões que se formam na Câmara, transformando-a em órgão de consulta (peça 214).

A Presidência da República aponta intempestividade do recurso, por ser impossível oposição antecipada de embargos de declaração contra acórdão não formalizado. No mérito, aduz inexistentes os vícios e ressalta caráter infringente dos embargos. Argumenta que erros de julgamento (*errores in iudicando*) não ensejam embargos de declaração. Ressalta extrapolar o objeto da ADPF pretender resolução, pelo Supremo Tribunal Federal, de questões paralelas geradas por supostos defeitos do julgado (peça 218).

É o relatório.

## II PRELIMINARES

### II.1 DESCABIMENTO DE EMBARGOS DE ACÓRDÃO NÃO FORMALIZADO

O recurso de embargos de declaração possui pressupostos específicos, contidos no art. 535 do Código de Processo Civil (CPC). Presta-se a esclarecer o julgado, suprindo omissão, contradição e obscuridade. Seu cabimento vincula-se a essas três específi-

cas hipóteses e possui caráter integrativo do julgado. Para que se possa fazer confronto analítico do julgado com os vícios apontados nos embargos, é imprescindível haver acórdão formalizado. Segundo os arts. 563 e 564 do Código de Processo Civil, tem-se por formalizado o acórdão somente quando já possua ementa e tenha sido publicado no órgão oficial.<sup>3</sup>

Simple notícia de julgamento, por mais ampla e minuciosa que seja, não legitima oposição de embargos de declaração, por **falta de objeto**, ainda que não possa, em princípio, considerá-lo intempestivo por prematuridade.<sup>4</sup> A esse respeito, ressalta o Ministro CELSO DE MELLO:

A própria referência legal e regimental aos pressupostos de embargabilidade, em se tratando do recurso ora deduzido (CPC, art. 535; RISTE, art. 337), impõe a necessidade da publicação formal do acórdão, eis que só com esse ato oficial poder-se-ão apontar e indicar, nele, os pontos obscuros, duvidosos, contraditórios ou omissos. Não há como imputar ao pronunciamento jurisdicional ainda não publicado os vícios da obscuridade, contradição, dúvida ou omissão.<sup>5</sup>

Os fundamentos que dão suporte a essa orientação jurisprudencial põem em evidência a circunstância de que a publicação do acórdão gera efeitos processuais específicos, pois, além de

3 “Art. 563. Todo acórdão conterà ementa. (Redação dada pela Lei nº 8.950, de 13.12.1994).

Art. 564. Lavrado o acórdão, serão as suas conclusões publicadas no órgão oficial dentro de 10 (dez) dias”.

4 “A extemporaneidade não se verifica com a interposição de recurso antes do termo *a quo* e conseqüentemente não gera a ausência de preenchimento de requisito de admissibilidade”. Supremo Tribunal Federal. Plenário. Agravo de instrumento 703.269-AgR-ED-ED-EDv-ED/MG. Relator: Ministro LUIZ FUX. 5/3/2015, unânime. *Diário da Justiça eletrônico*, 8 maio 2015.

5 STE. Embargos de declaração na ação direta de inconstitucionalidade 374/DF. Rel.: Min. CELSO DE MELLO. 14/11/1990, un. *DJ*, 19 fev. 1993.

formalizar a integração da peça essencial ao processo, confere-lhe existência jurídica e fixa-lhe o próprio conteúdo material.<sup>6</sup>

São numerosos os julgados do Supremo Tribunal Federal que consideram destituídos de objeto embargos de declaração opostos antes da publicação do acórdão, como se observa, por exemplo, de trechos dos seguintes julgados:

Somente com a publicação do acórdão, com conhecimento dos seus fundamentos, é que podem ser suscitados os pressupostos dos embargos de declaração interpostos anteriormente à publicação do acórdão: não conhecimento.<sup>7</sup>

Somente através do conhecimento das conclusões do acórdão, lavrado e assinado, é que podem ser suscitadas as dúvidas, obscuridades, contradições e omissões passíveis de serem corrigidas na via dos embargos declaratórios.<sup>8</sup>

Ainda que se trate de controle concentrado de constitucionalidade e em que pese à relevância da discussão envolvida nesta arguição de descumprimento de preceito fundamental, não há excepcionalidade que justifique antecipação do recurso à publicação do acórdão. A Resolução 536, de 16 de outubro de 2014, do Supremo Tribunal Federal, determina publicação dos acórdãos no prazo de 60 dias, a partir da sessão em que tenha sido proclamado o resultado do julgamento.

---

6 STF. Segunda Turma. EDcl no *habeas corpus* 79.376/RJ. Rel.: Min. CELSO DE MELLO. 8/10/2002, un. DJ, 22 out. 2004.

7 STF. Segunda Turma. EDcl no Ag 359.018/PR. Rel.: Min. CARLOS VELLOSO. 3/9/2002, un. DJ, 25 out. 2002.

8 STF. Primeira Turma. EDcl no recurso extraordinário 194.090/RJ. Rel.: Min. ILMAR GALVÃO. 11/6/1996, un. DJ, 13 set. 1996.

Observa a nota SAJ 313/2016, da Subchefia de Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República, que o recurso de “embargos de declaração, de maneira incomum, se fez instruir com um apanhado de notas e transcrições do julgado, para suprir a total ausência de uma declaração formal” (peça 219 do processo eletrônico, folha 6). De fato, a embargante, no intuito de suprir a falta do acórdão, acosta à petição dos embargos de gravação da sessão de julgamento, elaborada pelo Departamento de Taquigrafia da Câmara dos Deputados (documento 3).

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, todavia, considera que simples notícia do julgamento, por mais minuciosa que seja e ainda que se trate de controle abstrato, não legitima oposição do recurso antes de publicado o acórdão, “por absoluta falta de objeto”.<sup>9</sup> Não se trata de formalismo injustificado nem de punir a parte por ser mais diligente, mas, como adverte a Presidência da República, de resguardar a jurisdição contra atos especulativos que possam acarretar indesejado tumulto processual.

Por todas essas razões, os embargos de declaração não devem ser conhecidos.

## II.2 CARÁTER INFRINGENTE INCABÍVEL DOS EMBARGOS

Os embargos de declaração constituem modalidade recursal que, em princípio, não se presta a reformar julgado. Destina-se a

---

<sup>9</sup> Vide: STF Plenário. EDcl na ADI 2.075-MC/RJ. Rel.: Min. CELSO DE MELLO. 22/2/2001, un. DJ, 27 jun. 2003.

aclarar obscuridade, desfazer contradição e suprir omissão do julgamento. Por isso, de ordinário, esses embargos não possuem efeito infringente. Admite-se efeito modificativo de embargos de declaração como decorrência da correção de omissão, contradição ou obscuridade, quando desta resulte mudança incontornável da conclusão da decisão embargada. Esclarecem LUIZ GUILHERME MARINONE e DANIEL MITIDIERO:

Nada obstante o recurso de embargos de declaração vise apenas ao aperfeiçoamento da decisão judicial, patrocinando o esclarecimento de obscuridade, desfazimento de contradição e supressão de omissão, não se prestando, como regra, à obtenção de modificação do julgado, pode ocorrer de o acolhimento dos embargos declaratórios provocar uma alteração na substância da decisão embargada. Nesse caso, em que as hipóteses típicas de cabimento dos embargos declaratórios provocam a alteração do julgado, diz-se que os embargos declaratórios apresentam efeitos infringentes – modificativos – da decisão embargada.<sup>10</sup>

Atribuição de efeito infringente a embargos de declaração também pode ocorrer nos casos de erro material ou de decisão tetratológica, como as fundadas em premissa fática evidentemente equivocada.<sup>11</sup>

---

10 MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Código de Processo Civil comentado artigo por artigo*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 570.

11 “É admitido o uso de embargos de declaração com efeitos infringentes, em caráter excepcional, para a correção de premissa equivocada, com base em erro de fato, sobre a qual tenha se fundado o acórdão embargado, quando tal for decisivo para o resultado do julgamento” (Superior Tribunal de Justiça. Terceira Turma. EDcl no recurso especial 599.653/SP. Rel.: Min. NANCY ANDRIGHI. 2/8/2005, un. DJ, 22 ago. 2005).

Não cabem tais embargos, todavia, para corrigir erros de julgamento, consoante reafirmou o Supremo Tribunal ao julgar embargos de divergência em segundos embargos declaratórios no recurso extraordinário 194.662/BA.<sup>12</sup> No julgamento, em 28 de junho de 2007, expôs o relator, Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE:

*Premissa equivocada e erro de julgamento* são coisas completamente distintas: enquanto a primeira pressupõe erro material ou desconsideração de um fato que, se considerado, teria alterado o resultado do julgamento – ou seja, verdadeira omissão que, quando suprida, induz obrigatoriamente à alteração do julgado –, o *erro de julgamento* se substantiva num vício na aplicação do direito – que, juntamente com o erro de procedimento – é fundamento, ainda quando equivocado, dos recursos de efeito infringente da decisão recorrida.

A Mesa da Câmara alega as seguintes contradições, omissões e premissas equivocadas: (i) aplicação tecnicamente imprecisa de normas do Regimento Interno da CD; (ii) interpretação errônea de preceitos legais e regimentais (expressões “eleita” – art. 19 da Lei 1.079/1950 – e “nas demais eleições” – art. 188, III, do RICD); (iii) aplicação equivocada de precedente (MS 21.564/DF) e desconsideração de fatos relevantes do impedimento do ex-Presidente FERNANDO COLLOR DE MELLO.

A embargante, a pretexto de corrigir alegadas premissas equivocadas, contradições e omissões do julgado, pretende, em realidade, obter reexame de pontos de insurgência relativos a supostos **erros de julgamento**. Estes, porém, segundo inúmeras

---

12 STF. Plenário. RE 194.662/BA. Rel.: Min. DIAS TOFFOLI. Redator para acórdão: Min. MARCO AURÉLIO. 14/5/2015, maioria. *DJe* 151, 3 ago. 2015.

decisões do STF, não são passíveis de correção por embargos de declaração, como se vê, por exemplo, deste precedente:

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO – SUPOSTO ERRO DE JULGAMENTO – PRETENDIDA REFORMA DO ACÓRDÃO EMBARGADO – IMPOSSIBILIDADE DE EXAME DE *ERROR IN JUDICANDO*, AINDA QUE EVENTUALMENTE OCORRIDO, EM SEDE DE EMBARGOS DE DECLARAÇÃO – MODALIDADE RECURSAL QUE POSSUI FUNÇÕES PROCESSUAIS PRÓPRIAS – PRECEDENTES (RE 194.662-ED-ED-EDv/BA, PLENO, *v.g.*) - INOCORRÊNCIA, AINDA, NO CASO, DE DECISÃO FUNDADA EM PREMISA EQUIVOCADA – AUSÊNCIA DE CONTRADIÇÃO, OBSCURIDADE OU OMISSÃO – CARÁTER INFRINGENTE DOS EMBARGOS DE DECLARAÇÃO – INADMISSIBILIDADE – EMBARGOS DE DECLARAÇÃO REJEITADOS.

– Não se revelam cabíveis os embargos de declaração quando a parte recorrente – a pretexto de esclarecer uma inexistente situação de obscuridade, omissão ou contradição – vem a utilizá-los com o objetivo de infringir o julgado e de, assim, viabilizar um indevido reexame da causa. Precedentes.<sup>13</sup>

É tão patente o caráter infringente do recurso que, nos pontos de insurgência, pede a embargante, expressamente, rejuízo das questões pelo STF. Por consequência, os embargos não devem ser conhecidos.

### II.3 DESCABIMENTO DE EMBARGOS PARA CONSULTA AO JUDICIÁRIO

Os embargos de declaração atacam pontos do julgado, como (i) impossibilidade de candidatura de chapas avulsas, (ii) imprescind-

<sup>13</sup> STF. Plenário. EDcl no agravo regimental no mandado de injunção 1.311/DE Rel.: Min. CELSO DE MELLO. 19/8/2015, un. *DJe* 198, 2 out. 2015.

dibilidade do voto aberto e (iii) possibilidade de o Senado rejeitar a autorização da Câmara para instauração do processo de *impeachment*. Ao fazê-lo, apresentam ao menos onze alegadas divergências ocasionadas pelo julgado, a maioria a respeito da formação da comissão especial de impedimento na Câmara dos Deputados e relacionadas à forma de escolha dos seus integrantes.

Essa modalidade recursal, porém, não se destina a função processual consultiva. Como regra, nenhuma ação ou recurso tem essa finalidade, salvo exceções raras como a consulta a que se referem os art. 23, XII, e 30, VIII, do Código Eleitoral. Ao Judiciário não cabe, via embargos de declaração, responder a questionários em caráter de órgão de consulta, sobretudo quando as formulações não foram objeto de pedido na ação e, por isso, não foram debatidas e decididas pelo tribunal na decisão embargada. A esse respeito, citem-se, por exemplo, trechos dos seguintes julgados:

Petições recursais que mascaram verdadeiras consultas revelam-se conflitantes com a essência da atividade jurisdicional e a própria natureza das funções institucionais outorgadas pelo ordenamento constitucional ao Supremo Tribunal Federal.<sup>14</sup>

São insuscetíveis de apreciação quaisquer petições recursais que veiculem consulta dirigida aos órgãos do Poder Judiciário, eis que postulações dessa natureza refogem ao domínio de atuação institucional dos Tribunais e revelam-se incompatíveis com a própria essência da atividade jurisdicional.<sup>15</sup>

---

14 *Revista trimestral de jurisprudência*, vol. 143-3, p. 718.

15 STF, Plenário. EDcl na ADI 1.057-MC/BA. Rel.: Min. CELSO DE MELLO. 28/4/1994, un. DJ, 6 abr. 2001.

O STF, no julgamento embargado, decidiu pela recepção do art. 38 da Lei 1.079/1950, a qual determina aplicação subsidiária dos regimentos internos da Câmara e do Senado ao impedimento do(a) Presidente da República, no que diz respeito a matéria *interna corporis*, desde que compatíveis com preceitos legais e constitucionais pertinentes.

É, no mínimo, incongruente a petição dos embargos ao sustentar ter o Supremo Tribunal adentrado indevidamente em assuntos internos do Legislativo e pedir à mesma corte que encontre soluções para problemas de interpretação regimental que consubstanciariam, sob esse mesmo enfoque, intromissão em matéria *interna corporis*.

É despropositada a afirmação da embargante de que o STF se propôs a fixar rito a ser seguido no processo do *impeachment*, quase determinando um roteiro a ser seguido. O julgamento proferido pelo Supremo nesta arguição limitou-se a adequar o rito da Lei 1.079/1950, editada sob a Constituição de 1946, à atual Constituição da República. Não poderia ultrapassar esse limite, pois o art. 85, parágrafo único, da Constituição de 1988 remete a lei especial a disciplina dessa matéria.

Os embargos, também quanto às “questões paralelas”, não devem ser conhecidos.

## II.4 INEXISTÊNCIA DOS PRESSUPOSTOS DOS EMBARGOS

Contradição, como requisito de embargos de declaração, é a interna, ou seja, decorrente de proposições inconciliáveis entre parte dispositiva e fundamentação do julgado ou, em alguns casos, entre ementa e votos. Não constituem contradição dissonâncias entre razões do acórdão embargado e alegações da embargante ou qualquer outro elemento externo ao julgado.<sup>16</sup>

As contradições aventadas concernem (a) ao reconhecimento de legitimidade constitucional de aplicação subsidiária do Regimento Interno da Câmara e do Senado ao processo de *impeachment*; (b) à não aplicação de normas regimentais específicas sobre “comissão eleita”; (c) à decisão de não instauração do processo de impedimento pela Câmara; (d) à adoção da relevância do processo para exigir votação aberta naquela casa. Todas essas matérias não são contradições passíveis de serem esclarecidas por embargos de declaração, pois não se trata de conflitos lógicos internos, mas de objeções da embargante que refletem apenas inconformismo com as conclusões do julgado.

Tampouco há contradição no julgado relativamente à alegada aplicação equivocada do MS 21.564/DF acerca do papel do Senado no processo de impedimento. Não se corrigem, por embargos de declaração, incongruências entre conclusão de julgado e

---

16 “A contradição passível de embargos é a contradição interna, entre dois ou mais fundamentos do próprio acórdão embargado, e não entre os fundamentos deste e um diploma normativo ou outro elemento externo”. STF. Plenário. Ação penal 470-ED/MG. Rel.: Min. JOAQUIM BARBOSA. 19/6/2008, un. *DJe* 79, 30 abr. 2009.

precedentes por este aplicados, pois, mais uma vez, não se trata de dissonância interna do acórdão.

Inexiste omissão acerca da aplicação do art. 188, III, do RICD, que prevê voto secreto para casos ali contidos e “nas demais eleições”. Omissão, em embargos de declaração, é aquela na qual tribunal haja ignorado ponto sobre que deveria pronunciar-se e que possua relevância capaz de influenciar ou alterar a conclusão do julgado. A própria embargante reconhece que a norma do art. 188, III, foi afastada, ainda que em nota de rodapé, no voto condutor do Ministro ROBERTO BARROSO, por incompatibilidade com a exigência de votação aberta extraída da Constituição de 1988. Quem acompanhou a sessão de julgamento, ademais, haverá de recordar-se que esse ponto foi abordado por mais de um ministro, de forma expressa.

Omissão apta a ser suprida por embargos de declaração é aquela essencial ao julgamento, da qual possa resultar mudança da conclusão da decisão, não a assim reputada por embargante, por não abordar preceito legal que suscitou.

Ausência de omissão, de contradição ou de obscuridade impõe não conhecimento dos embargos, por falta de seus requisitos de admissibilidade. Há, repita-se, mero inconformismo com o julgado, o que não autoriza manejo desse recurso.

### III MÉRITO

#### III.1 INOCORRÊNCIA DE CONTRADIÇÃO E OMISSÃO

O acórdão embargado, seguiu, por maioria, divergência instaurada pelo Ministro ROBERTO BARROSO e concluiu não ser possível formar comissão especial do processo de impedimento a partir de candidaturas avulsas. Entendeu, na linha do parecer desta Procuradoria-Geral da República (peça 87), que o art. 58, § 1º, da Constituição impede que representantes de partidos políticos ou blocos parlamentares deixem de ser indicados pelos líderes, na forma do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, para serem escolhidos de fora para dentro, pelo Plenário, em violação a autonomia partidária (tópico III, item 4 das anotações para voto do Ministro ROBERTO BARROSO, redator para acórdão).<sup>17</sup>

O Ministério Público Federal apontou, no parecer:

O art. 58, § 1º, da Constituição da República estabeleceu regra de formação das mesas e comissões parlamentares de cada uma das casas do Congresso Nacional. Conferiu direito público subjetivo de caráter incondicional e impositivo de representação proporcional dos partidos políticos ou blocos parlamentares na composição daqueles órgãos. Essa proporcionalidade deve ser graduada, tanto quanto possível, com observância da máxima efetividade do comando constitucional e, por conseguinte, visando a efetiva participação das minorias parlamentares.

Não se ocupou a Lei Fundamental de definir conceito e formação de blocos parlamentares, tampouco dispôs minuciosamente sobre a composição de cada comissão instituída pelas

---

<sup>17</sup> Disponível em: < <http://zip.net/bysYNY> > ou < <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/ADPF378LRB.pdf> >. Acesso em 29 fev. 2015.

casas legislativas. Trata-se de temas inerentes aos regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. [...].

Mandatos parlamentares pertencem aos partidos, como decorrência das regras de proporcionalidade do sistema eleitoral brasileiro. Se é assim, como o reconhece a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, a composição de mesas e comissões das casas parlamentares é prerrogativa partidária, ou seja, na eleição da comissão especial a que aludem o art. 19 da Lei 1.079/1950 e o art. 218, § 2º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, não devem ser admitidas candidaturas avulsas, pois o art. 58, § 1º, da CR, de observância compulsória na formação de quaisquer comissões parlamentares, consubstancia prerrogativa das agremiações partidárias: direito público subjetivo do partido político e não do mandatário eleito.

A Constituição da República estipula que comissões permanentes e temporárias serão constituídas no forma do regimento interno da Câmara e do Senado (art. 58, § 1º). As normas do RICD e do RISF podem aplicar-se subsidiariamente, em matéria *interna corporis*, ao processo de impedimento, desde que compatíveis com a Constituição e a lei (tópico IV, item 5 das anotações). Os arts. 10, VI, 28 e 33, § 1º, do RICD,<sup>18</sup> reconhecem a prerrogativa dos líderes partidários para indicar integrantes das comissões daquela casa. Por se tratar de indicação, não cabe aplicar o art. 188, III, do RICD,

---

18 “Art. 10. O Líder, além de outras atribuições regimentais, tem as seguintes prerrogativas: [...]

VI – indicar à Mesa os membros da bancada para compor as Comissões, e, a qualquer tempo, substituí-los.

Art. 28. Estabelecida a representação numérica dos Partidos e dos Blocos Parlamentares nas Comissões, os Líderes comunicarão ao Presidente da Câmara, no prazo de cinco sessões, os nomes dos membros das respectivas bancadas que, como titulares e suplentes, irão integrar cada Comissão.

Art. 33. As Comissões Temporárias são: [...].

§ 1º As Comissões Temporárias compor-se-ão do número de membros que for preciso no ato ou requerimento de sua constituição, designados pelo Presidente **por indicação dos Líderes**, [...].”

que trata de votação, por escrutínio secreto, em eleição propriamente dita, nos casos que especifica.<sup>19</sup>

O julgado, seguindo essa compreensão, não pode ser reputado contraditório, porque se alicerça em fundamentos com base constitucional, legal e regimental condizentes com a conclusão de inadmissibilidade de candidatura de chapas avulsas para a comissão especial.

Pretende a embargante é fazer prevalecer sua concepção jurídica de que a comissão especial não se constitui de integrantes indicados por lideranças ou blocos partidários, mas por membros eleitos pelo Plenário em candidaturas avulsas. Isso, como acentuou o Ministro ROBERTO BARROSO, é incompatível com o art. 58, § 1º, da Constituição.

Não há omissão quanto ao alcance da expressão “nas demais eleições”, do art. 188, III, do RICD, porquanto inaplicável o dispositivo regimental às eleições (indicações) dos integrantes da comissão especial de *impeachment*.

Por não ser aplicável o art. 188, III, do RICD à comissão especial de impedimento e à falta de norma legal ou constitucional sobre a forma de votação, entendeu o redator para acordão que,

---

19 “Art. 188. A votação por escrutínio secreto far-se-á pelo sistema eletrônico, nos termos do artigo precedente, apurando-se apenas os nomes dos votantes e o resultado final, nos seguintes casos: [...].

III – para eleição do Presidente e demais membros da Mesa, do Presidente e Vice-Presidentes de Comissão Permanente, dos membros da Câmara que irão compor a Comissão Representativa do Congresso Nacional, dos dois cidadãos que irão integrar o Conselho da República, e nas demais eleições.”

“no processo de impeachment as votações devem ser abertas, de modo a permitir maior transparência, *accountability* e legitimação”, sobretudo pela gravidade do processo do qual pode resultar a perda de mandato do(a) Presidente da República, o que impõe maior grau de transparência e publicidade possível.

Destacou a Procuradoria-Geral da República:

A Constituição da República define expressamente as hipóteses de voto secreto no Poder Legislativo. A ordem constitucional, pautada no Estado Democrático de Direito e na publicidade dos atos estatais, não autoriza votação parlamentar sigilosa fora das hipóteses taxativas e excepcionais nela previstas expressamente. As Casas do Congresso Nacional não têm o direito de decidir por votação secreta quando a lei fundamental do país a tanto não autorizou. Isso se aplica à eleição dos membros da comissão especial da Câmara dos Deputados no processo de impedimento.

Não há contradição interna no julgado, dadas as consistentes e substanciosas fundamentações da conclusão do julgamento. de que a eleição da comissão especial somente se pode dar por voto aberto.

Relativamente ao papel do Senado Federal no processo de impedimento, o julgado adotou posicionamento exposto no julgamento do MS 21.564/DF,<sup>20</sup> que, na linha do MS 21.623/DF,<sup>21</sup> definiu competir à Câmara dos Deputados autorizar processamento da denúncia e, ao Senado Federal, processar e julgar o(a) Presidente da República nos crimes de responsabilidade.

---

20 STF. Plenário. MS 21.564/DF. Rel.: Min. OCTAVIO GALLOTTI. Redator para acórdão: Min. CARLOS VELLOSO. 23/9/1992, un. DJ, 27 ago. 1993.

21 STF. Plenário. MS 21.623/DF. Rel.: Min. CARLOS VELLOSO. 17/12/1992, un. DJ, 28 maio 1993; RTJ, vol. 167, p. 414.

Não se decidiu, no MS 21.564/DF, que a autorização de processamento vincule o Senado a processar e julgar o(a) Presidente da República por crime de responsabilidade. Julgou-se, ao contrário, que a autorização da Câmara é condição de procedibilidade para o Senado instaurar processo de impedimento. O acórdão enfrentou de forma clara a matéria reputada obscura e contraditória. Concluiu, acerca do papel político-institucional do Senado no processo de *impeachment*, que a locução “processar e julgar”, do art. 52, I, da CR, abrange juízo inicial de instauração (ou não) do processo de impedimento. Segundo o Ministro ROBERTO BARROSO:

Apresentada a denúncia contra o Presidente da República por crime de responsabilidade, compete à Câmara dos Deputados autorizar a instauração de processo (art. 51, I, da CF/1988). A Câmara exerce, assim, um juízo eminentemente político sobre os fatos narrados, que constitui condição para o prosseguimento da denúncia. Ao Senado compete, privativamente, “processar e julgar” o Presidente (art. 52, I), locução que abrange a realização de um juízo inicial de instauração ou não do processo, isto é, de recebimento ou não da denúncia autorizada pela Câmara.

1.2. Há três ordens de argumentos que justificam esse entendimento. Em primeiro lugar, esta é a única interpretação possível à luz da Constituição de 1988, por qualquer enfoque que se dê: literal, histórico, lógico ou sistemático. Em segundo lugar, é a interpretação que foi adotada pelo Supremo Tribunal Federal em 1992, quando atuou no *impeachment* do então Presidente FERNANDO COLLOR DE MELLO, de modo que a segurança jurídica reforça a sua reiteração pela Corte na presente ADPF. E, em terceiro e último lugar, trata-se de entendimento que, mesmo não tendo sido proferido pelo STF com força vinculante e *erga omnes*, foi, em alguma medida, incorporado à ordem jurídica brasileira. Dessa forma, modificá-lo, estando em curso a denúncia contra a Presidente da República, representaria uma violação ainda mais grave à

segurança jurídica, que afetaria a própria exigência democrática de definição prévia das regras do jogo político.

A alteração de sentido do precedente não alteraria a conclusão do julgado. De toda sorte, não cabe em embargos de declaração, resolver contradição entre ementa e acórdão de precedente utilizado pela decisão recorrida, pois, como se pontuou, contradição passível de correção nesse recurso é a interna. Não se prestam para corrigir vício de outro acórdão invocado como precedente.

Como o julgado apreciou de maneira adequada os alegados pontos omissos, contraditórios e obscuros, os embargos revelam-se meio processual impróprio para reexame de questões jurídicas inteiramente decididas e explicitadas na decisão.

#### IV CONCLUSÃO

Ante o exposto, opina o Procurador-Geral da República pelo não conhecimento dos embargos de declaração ou, caso conhecidos, pelo não provimento do recurso.

Brasília (DF), 1º de março de 2016.

**Rodrigo Janot Monteiro de Barros**

Procurador-Geral da República