

A RECLAMAÇÃO CONSTITUCIONAL NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Renato de Oliveira Alves[†]

Resumo: O presente artigo analisa a reclamação constitucional no Supremo Tribunal Federal. Após a identificação da origem e a definição da natureza jurídica do instituto, suas finalidades são destacadas: preservar a competência do STF, garantir a autoridade das suas decisões e assegurar o respeito às súmulas vinculantes. Finaliza o trabalho o estudo do seu procedimento.

Palavras-Chave: Reclamação constitucional – Competência – Autoridade das decisões - Súmula vinculante – Procedimento.

Abstract: This article analyzes the constitutional complaint in the Supreme Court. After identification of the origin and definition of the legal nature of the institute, its goals are highlighted: preserve the jurisdiction of the Supreme Court, maintaining the authority of their decisions and ensure respect of binding precedents. Terminate the work the study of their procedure.

Keywords: Constitutional complaint – Competence – Authority of decisions – Binding precedent – Procedure.

Sumário: 1. Introdução – 2. Origem histórica – 3. Natureza jurídica – 4. Reclamação para a preservação da competência do STF – 5. Reclamação para a garantia da autoridade das decisões do STF – 6. Reclamação para assegurar o respeito às

[†] Mestrando em Direito Constitucional pelo Instituto Brasiliense de Direito Público (IDP). Especialista em Direito Tributário pela Universidade Católica de Goiás (UCG). Professor do Curso de Pós-Graduação do IDP. Procurador do Distrito Federal.

súmulas vinculantes – 7. Procedimento da reclamação constitucional – 8. Conclusão – 9. Bibliografia.



1. INTRODUÇÃO

O objeto deste trabalho volta-se à análise do instituto da reclamação constitucional no âmbito do Supremo Tribunal Federal.

A despeito da Constituição também prevê-la para o Superior Tribunal de Justiça, o estudo será circunscrito à Corte Suprema.

A incursão tem início com a origem histórica da reclamação, passa pela natureza jurídica do instituto, e aporta no exame das suas finalidades elementares, que são: preservar a competência do STF, garantir a autoridade das suas decisões e assegurar o respeito às orientações firmadas através das súmulas vinculantes.

Nesse passo, importantes questões serão tratadas, como as que dizem respeito ao cabimento da reclamação para garantir a autoridade de decisão proferida em controle difuso e em controle concentrado de constitucionalidade.

Ao fim, cuidar-se-á do procedimento da reclamação constitucional, em conformidade com o Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal.

2. ORIGEM HISTÓRICA

A reclamação constitucional, tal como é hodiernamente conhecida, teve origem na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Em 1957, o instituto foi inserido no Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, havendo sido criado o Capítulo V-A, cujo artigo 1º assim prescrevia:

Art. 1º. O Supremo Tribunal Federal poderá admitir reclamação do Procurador-Geral da República, ou de interessado na causa, a fim de preservar a integridade de sua competência ou assegurar a autoridade de seu julgado.

Com a Constituição de 1967, que conferiu ao regimento interno do Supremo Tribunal Federal força de lei federal, a reclamação constitucional passou a ter embasamento legal, porém não constitucional.

A elevação da reclamação à categoria de instituto constitucional somente ocorreu com a Constituição de 1988, que passou a prevê-la, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, no artigo 102, inciso I, alínea *l*, como instrumento processual hábil à preservação da sua competência e à garantia da autoridade das suas decisões.

Com o advento da Emenda Constitucional 45/2004, que introduziu na Constituição a chamada súmula vinculante, a reclamação passou a ter cabimento contra atos administrativos e decisões judiciais que contrariarem orientações emanadas do Supremo Tribunal Federal sob a forma de súmulas vinculantes (art. 103-A, § 3º, da CF).

A origem histórica da reclamação constitucional tem sido analisada pela doutrina mediante a divisão em fases. Leonardo L. Morato¹, partindo dos estudos de José da Silva Pacheco e Marcelo Navarro Ribeiro Dantas, sistematiza o desenvolvimento histórico da reclamação da seguinte forma:

“Em assim sendo, a primeira fase da reclamação inicia-se com a origem do Supremo Tribunal Federal, quando essa medida foi admitida

¹ Leonardo L. Morato, Reclamação e sua aplicação para o respeito da súmula vinculante, Revista dos Tribunais, 2006, p. 31/36.

por construção jurisprudencial, com base na teoria dos poderes implícitos, os implied powers do direito norte-americano [...] A segunda fase da reclamação inicia-se com a inserção dessa medida no Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, prática essa autorizada pela Constituição da época, a de 1946, que previa (art. 97, II) a competência daquela Corte para elaborar os seus regimentos internos. Nessa fase, a reclamação não mais estava pautada apenas em mera construção jurisprudencial, mas sim em norma regimental, como resultado da consolidação do instituto na jurisprudência [...] A terceira fase começa com a nova redação dada ao art. 115, parágrafo único, da Constituição de 1967, que conferiu verdadeira competência legiferante ao Supremo Tribunal Federal para, por meio de seu Regimento Interno, dispor sobre ‘o processo e o julgamento dos feitos de sua competência originária e recursal e da arguição de relevância da questão federal [...] Sobre o início da quarta fase da reclamação, divergem José da Silva Pacheco e Marcelo Navarro Ribeiro Dantas. O primeiro entende que o início se dá com a Constituição Federal de 1988, estando incluído, pois, na terceira fase, o momento em que foi promulgada a Emenda Constitucional n. 7/77. Já o segundo entende que o histórico da reclamação deve ser dividido em cinco fases, advertindo que a EC 7/77 ‘foi veículo de uma gravíssima alteração da competência do Supremo’ [...] De qualquer modo, para ambos os precitados autores, a última fase do histórico da reclamação, quarta ou quinta, é a fase atual, a partir da Constituição de 1988, que prevê a reclamação no art. 102, I, I, e no art. 105, I,

f, os quais cuidam da competência originária do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, respectivamente”.

O mesmo autor entende que a emenda constitucional 45/2004 inaugurou uma nova fase da reclamação constitucional, ao prever o seu cabimento para resguardar a autoridade das orientações contidas nas súmulas vinculantes do Supremo Tribunal Federal. Assevera que:

“A nosso ver, a EC n. 45/2004 deu início a uma nova fase do histórico da reclamação, uma sexta fase. É que, com a criação de uma nova finalidade para a reclamação, a de impor o respeito a uma súmula vinculante (a ser analisada mais adiante, em tópico específico), parece terem ficado finalmente definidos os contornos deste instituto, seja no tocante à sua natureza jurídica (como instrumento processual, uma ação), seja quanto aos sujeitos que podem figurar na reclamação (especialmente em face de quem pode ser proposta – a parte passiva), seja, ainda, relativamente aos limites da atividade do órgão julgador competente para apreciá-la²”.

Desde a sua criação pela jurisprudência até a atualidade, a reclamação vem se firmando como importante instrumento de harmonização das decisões judiciais, o que é um imperativo da segurança jurídica, sendo, hoje, largamente utilizada para a garantia da autoridade das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal em sede de controle de constitucionalidade.

3. NATUREZA JURÍDICA

Muito se discute acerca da natureza jurídica da reclamação constitucional. Há quem entenda se tratar de

² Op. cit., p. 36.

medida administrativa, assemelhada à correição parcial. Outros a identificam como espécie recursal ou, ainda, sucedâneo recursal. Há, também, aqueles que nela vislumbram o exercício do direito de petição e outros que a classificam como mero incidente processual. Por fim, parte da doutrina atribuía à reclamação a natureza jurídica de remédio processual.

Atualmente, a doutrina majoritária entende que a reclamação constitucional tem natureza jurídica de ação, pois seu manejo está sujeito ao preenchimento das condições da ação e à presença dos pressupostos processuais.

Gilmar Mendes³, após demonstrar a dificuldade na definição da natureza jurídica do instituto da reclamação, conclui haver uma tendência a tipificá-la como ação. Para ele “a definição de sua natureza jurídica não constitui tarefa fácil, por inexistir consenso na doutrina e na jurisprudência. Pacificado está somente o entendimento de se tratar a reclamação de medida jurisdicional, pondo fim à antiga discussão de que a reclamação constituiria mera medida administrativa. Tal entendimento se deu quando o instituto era identificado com a correição parcial, mas, como explicita Marcelo Navarro Dantas, o fato de a jurisprudência do STF reconhecer, na reclamação, seu poder de produzir alterações em decisões tomadas em processo jurisdicional e da decisão em reclamação produzir coisa julgada confirma seu caráter jurisdicional”. E prossegue: “No tocante à natureza jurídica, a posição dominante parece ser aquela que atribui à reclamação natureza de ação propriamente dita, a despeito de outras vozes autorizadas da doutrina identificarem natureza diversa para o instituto, como já referido, seja como remédio processual, incidente processual ou recurso. Tal entendimento justifica-se pelo fato de, por meio da reclamação, ser possível a

³ Gilmar Mendes, A reclamação constitucional no Supremo Tribunal Federal, Fórum Administrativo – Direito Público – FA, Belo Horizonte, ano 9, n. 100, p. 94-111, jun. 2009.

provocação da jurisdição e a formulação de pedido de tutela jurisdicional, além de conter em seu bojo uma lide a ser solvida, decorrente do conflito entre aqueles que persistem na invasão de competência ou no desrespeito das decisões do Tribunal e, por outro lado, aqueles que pretendem ver preservada a competência e a eficácia das decisões exaradas pela Corte”.

Cláudia Oliveira Pachú⁴ integra a corrente que confere natureza jurídica de ação à reclamação constitucional. Segundo a autora “se trata de uma ação, visando assegurar a competência do tribunal ou a autoridade de suas decisões. Não é recurso, em virtude das dessemelhanças entre esta e aquele. Os recursos se caracterizam por um pedido de reexame de uma decisão, enquanto que, nesta, tal não ocorre”.

Não destoa desse entendimento Leonardo L. Morato⁵, para quem “É a reclamação uma ação de conhecimento, com o escopo de alcançar uma decisão de mérito, que julgue a lide existente entre o reclamante, o qual alega ter sofrido uma lesão a direito seu, e a autoridade reclamada, à qual se imputa a prática de desacato ou de usurpação. E essa decisão de mérito que vier a ser alcançada revestir-se-á da autoridade da coisa julgada, sendo rescindível, apenas, por ação rescisória”. Mais adiante prossegue: “Assim, igualmente ao mandado de segurança, a reclamação é ação com sede na Constituição, de caráter mandamental, com procedimento expedito – dependente de prova pré-constituída da usurpação ou do desacato, tanto quanto possível de ser apresentada -, com vistas a tutelar direito fundamental”.

Marcelo Navarro Ribeiro Dantas⁶, acompanhando os

⁴ Cláudia Oliveira Pachú, Da Reclamação perante o Supremo Tribunal Federal, Revista de Direito Constitucional e Internacional, São Paulo, ano 14, n. 55, p. 226-242, abril/junho 2006.

⁵ Op. cit., p. 111/112.

⁶ Marcelo Navarro Ribeiro Dantas, Reclamação Constitucional no Direito Brasileiro, Fabris Editor, 2000, p. 460/461.

entendimentos anteriores, pontua que: “Sujeita-se a reclamação a um juízo de admissibilidade, no qual são aferidos os pressupostos processuais (como, por exemplo, a capacidade postulatória de quem a propõe, como visto no exame da jurisprudência, ou a aptidão da inicial respectiva) e as condições da ação (e.g., o interesse de agir, a legitimidade da parte, consoante também ficou demonstrado na análise jurisprudencial). Ultrapassada essa aferição, o tribunal examina o mérito da reclamação; tanto é assim que a decisão que nela profere [...] produz coisa julgada material, portanto só desconstituível por rescisória [...] A reclamação, portanto, tutela direitos. Tem-se, pois, indubiosamente, que é uma ação”.

Parece que, realmente, a razão está com aqueles que identificam na reclamação a natureza de ação constitucional de conhecimento, cuja finalidade é preservar a competência do STF, garantir a autoridade de suas decisões e assegurar a obediência, pela Administração Pública e pelos membros do Poder Judiciário, das orientações contidas nas súmulas vinculantes, sendo legitimado para o seu ajuizamento o Procurador-Geral da República ou qualquer pessoa que demonstre interesse processual.

4. RECLAMAÇÃO PARA A PRESERVAÇÃO DA COMPETÊNCIA DO STF

As competências do Supremo Tribunal Federal estão previstas no artigo 102 da Constituição Federal. Nesse dispositivo encontramos competências originárias e competências recursais.

Dentre as principais competências originárias do STF temos o julgamento da ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual, da ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal, da

arguição de descumprimento de preceito fundamental, do Presidente da República, do Vice-Presidente, dos membros do Congresso Nacional, dos seus próprios Ministros e do Procurador-Geral da República, nos crimes comuns, das causas entre a União e os Estados, o Distrito Federal, ou entre uns e outros, bem como das respectivas entidades da administração indireta, da extradição solicitada por Estado estrangeiro, da reclamação para a preservação da sua competência e garantia da autoridade das suas decisões e das ações contra o Conselho Nacional de Justiça e contra o Conselho Nacional do Ministério Público.

Em grau recursal, compete ao STF julgar, em recurso ordinário, o *habeas corpus*, o mandado de segurança, o *habeas data*, o mandado de injunção decididos em única instância pelos Tribunais Superiores, se denegatória a decisão e o crime político. Mediante recurso extraordinário as causas decididas em única ou última instância quando a decisão recorrida contrariar norma da Constituição Federal, declarar a inconstitucionalidade de tratado ou lei federal, julgar válida lei ou ato de governo local contestado em face da Constituição e julgar válida lei local contestada em face de lei federal.

Apesar do rol de competências do STF ter sido discriminado de forma detalhada pelo artigo 102 da Constituição, não é incomum que outros órgãos do Poder Judiciário invadam o campo de competências próprias da Corte Suprema. Por óbvio que tal invasão, na maioria das vezes, não ocorre mediante uma ofensa direta a algum dos dispositivos constitucionais, mas derivam de errônea interpretação das regras de competência. Para os casos de usurpação da competência do STF, tanto originárias quanto recursais, põe-se à disposição do interessado o instrumento da reclamação, sem prejuízo da possibilidade de impugnação da decisão pelas vias recursais comuns.

Vimos que compete originariamente ao STF processar e

julgar as causas entre a União e os Estados, entre Estados, bem como entre as respectivas entidades da administração indireta (art. 102, I, *f*, da CF). Pois bem. Na Reclamação 1061/SP discutiu-se caso em que o Estado do Mato Grosso do Sul, e o respectivo Ministério Público, promoveram ações contra a Companhia Energética do Estado de São Paulo perante juízos de direito de comarcas daquele Estado. O Estado de São Paulo requereu o ingresso nos feitos e, posteriormente, a remessa dos autos ao STF, o que foi indeferido. Ajuizou, então, reclamação perante o STF, que a julgou procedente para reconhecer sua competência, em razão de conflito federativo, para processar e julgar as ações. Eis a ementa⁷:

Ação proposta por Estado da Federação contra órgão da Administração Indireta de outro Estado da Federação, caracterizando, em substância, conflito federativo. Competência originária do Supremo Tribunal afirmada com fundamento no art. 102, I, *f*, da Constituição.

Na Reclamação 370/MT o Supremo Tribunal Federal decidiu que é sua a competência para processar e julgar ação direta de inconstitucionalidade de lei estadual contrastada em face de Carta local que reproduz texto da Constituição Federal. Posteriormente, na Reclamação 383/SP, o STF reviu sua jurisprudência para reconhecer a competência do Tribunal de Justiça do Estado para julgar ação direta de inconstitucionalidade contra lei municipal, cujo parâmetro de controle seja dispositivo da Constituição Estadual que reproduz regra da Constituição Federal. Consta da ementa⁸:

Reclamação com fundamento na preservação da competência do Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade proposta perante Tribunal de Justiça na qual se impugna Lei

⁷ Reclamação 1061/SP, Rel. Min. Octávio Gallotti, DJ 20/02/2004.

⁸ Reclamação 383/SP, Rel. Min. Moreira Alves, DJ 21/05/93.

municipal sob a alegação de ofensa a dispositivos constitucionais estaduais que reproduzem dispositivos constitucionais federais de observância obrigatória pelos Estados. Eficácia jurídica desses dispositivos constitucionais estaduais. Jurisdição constitucional dos Estados-membros. - Admissão da propositura da ação direta de inconstitucionalidade perante o Tribunal de Justiça local, com possibilidade de recurso extraordinário se a interpretação da norma constitucional estadual, que reproduz a norma constitucional federal de observância obrigatória pelos Estados, contrariar o sentido e o alcance desta. Reclamação conhecida, mas julgada improcedente.

No mesmo sentido do que restou decidido na Reclamação 383/SP é o pensamento de Leonardo L. Morato⁹, para quem “em caso de haver contestação, por meio de representação de inconstitucionalidade, de norma municipal ou estadual em face de norma constitucional estadual, ainda que esta seja uma norma de reprodução, o órgão competente para a apreciação da alegação de inconstitucionalidade é o Tribunal de Justiça estadual, e não o Supremo Tribunal Federal. Daí por que não se pode falar, nesse caso, em cabimento de reclamação à Corte Suprema, por suposta usurpação de competência do órgão federal pelo estadual, no tocante à apreciação da questão de constitucionalidade. Essa questão poderá, sim, ser levada à apreciação do Supremo Tribunal, mas posteriormente ao julgamento da representação de constitucionalidade, e por meio de recurso extraordinário, como, aliás, há muito vem decidindo aquela Corte”.

Ainda sobre controle de constitucionalidade, o STF reconheceu ter havido usurpação de sua competência por Tribunal de Justiça que processou ação direta de

⁹ Op. cit., p. 178.

inconstitucionalidade contra lei municipal em face da Constituição Federal. Foi o que restou decidido na Reclamação 595/SE¹⁰, cuja ementa dispõe:

DIREITO CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI MUNICIPAL, EM CURSO NO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SERGIPE, COM LIMINAR DEFERIDA. RECLAMAÇÃO PARA O SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. PROCEDÊNCIA. 1. Dispõe o art. 106, I, "c", da Constituição do Estado de Sergipe: "Art. 106. compete, ainda, ao Tribunal de Justiça: I - processar e julgar originariamente: ... "c" - a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou atos normativos estaduais em face da Constituição Estadual e de lei ou de ato normativo municipal em face da Constituição Federal ou da Estadual". 2. Com base nessa norma, o Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe tem julgado Ações Diretas de Inconstitucionalidade de leis municipais, mesmo em face da Constituição Federal. 3. Sucede que esta Corte, a 13 de março de 2002, tratando de norma constitucional semelhante do Estado do Rio Grande do Sul, no julgamento da ADI nº 409, Relator Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE (DJ de 26.04.2002, Ementário nº 2066-1), decidiu: "Controle abstrato de constitucionalidade de leis locais (CF, art. 125, § 2º): cabimento restrito à fiscalização da validade de leis ou atos normativos locais - sejam estaduais ou municipais -, em face da Constituição estadual: invalidade da disposição constitucional estadual que outorga competência ao

¹⁰ Reclamação 595/SE, Rel. Min. Sydney Sanches, DJ 23/05/2003.

respectivo Tribunal de Justiça para processar e julgar ação direta de inconstitucionalidade de normas municipais em face também da Constituição Federal: precedentes". 4. Adotados o fundamentos apresentados nesse aresto unânime do Plenário e em cada um dos precedentes neles referidos, a presente reclamação é julgada procedente, para se extinguir, sem exame do mérito, o processo da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 02/96, proposta perante o Tribunal de Justiça do Estado Sergipe, por falta de possibilidade jurídica do pedido, cassada definitivamente a medida liminar nele concedida. 5. Incidentalmente, o S.T.F. declara a inconstitucionalidade das expressões "Federal ou da", constantes da alínea "c" do inciso I do art. 106 da Constituição do Estado de Sergipe. 6. A esse respeito, será feita comunicação ao Senado Federal, para os fins do art. 52, X, da Constituição Federal. E também ao Tribunal de Justiça de Sergipe.

Nos casos de competência recursal, não há usurpação de competência do STF quando o Presidente do Tribunal de Justiça profere juízo de admissibilidade negativo de recurso extraordinário. É que a admissibilidade, nesses casos, é feita, num primeiro momento, pelo juízo *a quo* (art. 542, § 1º, do CPC), que poderá receber ou não o recurso, e, posteriormente e em definitivo, pelo juízo *ad quem* (STF). Há, contudo, invasão de competência do Supremo quando, diante de decisão de Tribunal de Justiça que indefere o processamento do apelo extraordinário, o agravo de instrumento interposto com vistas a desobstruir o recurso denegado é barrado no Tribunal de origem.

Questão interessante diz respeito ao indeferimento de recurso extraordinário por Tribunal local com base em decisão

do STF que não reconhece repercussão geral em relação à matéria tratada no apelo.

O art. 543-A, § 5º, do CPC dispõe que, negada a existência de repercussão geral, a decisão valerá para todos os recursos com matéria idêntica, que serão indeferidos liminarmente. Assim, não há usurpação de competência do STF quando o Tribunal local indefere recurso extraordinário em razão de decisão que não reconheceu repercussão geral sobre o tema. Consequentemente, nesses casos, entende o STF que é incabível reclamação para corrigir eventual equívoco na aplicação da repercussão geral pelo Tribunal de origem. Foi o que restou decidido na Reclamação 11.250/RS¹¹:

AGRAVO REGIMENTAL.
RECLAMAÇÃO. USURPAÇÃO DE
COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL
FEDERAL. ALEGAÇÃO DE EQUÍVOCO NA
APLICAÇÃO DA REPERCUSSÃO GERAL
PELO TRIBUNAL DE ORIGEM.
INOCORRÊNCIA. AGRAVO IMPROVIDO. I –
A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal
firmou-se no sentido de que não é cabível a
reclamação para corrigir eventual equívoco na
aplicação da repercussão geral pela Corte de
origem. II – Agravo improvido.

Nessa reclamação o Ministro Marco Aurélio restou vencido por entender cabível a reclamação. Esboçou a preocupação com os casos em que o Tribunal de origem indefere o extraordinário mediante equívoco na aplicação de uma decisão do STF sobre repercussão geral. Para ele, haveria usurpação de competência do STF, sendo viável a reclamação.

Ao que parece, a hipótese não é, efetivamente, de usurpação da competência do STF, pois o art. 543-A, § 5º, do CPC confere competência ao Tribunal de origem para indeferir

¹¹ Reclamação 11.250/RS, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJ 1º/07/2011.

o recurso extraordinário quando negada a existência de repercussão geral pelo STF.

5. RECLAMAÇÃO PARA A GARANTIA DA AUTORIDADE DAS DECISÕES DO STF

Num sistema de organização do Poder Judiciário como o brasileiro, em que se atribui a um órgão de cúpula a missão de guardião da Constituição, é de fundamental importância a existência de mecanismos capazes de assegurar a observância e o respeito às decisões proferidas pela Suprema Corte.

A mera previsão de instrumentos tradicionais assecuratórios da autoridade das decisões emanadas do STF não é suficiente, contudo, para resolver o problema do desrespeito às suas decisões. Bastasse isso, então os meios recursais comuns, previstos nas normas processuais, solucionariam a questão.

Ao contrário, a gravidade de uma postura de rebeldia face às decisões do STF exige a previsão de um instrumento dotado de maior eficácia para sustar, de forma célere, os atos contrários às decisões da Corte Suprema. E esse instrumento é a reclamação constitucional, ação que permite que se leve diretamente ao STF a argüição de descumprimento às suas decisões.

O caso clássico de cabimento da reclamação, para a garantia da autoridade de decisão do STF, normalmente ocorre quando há um descumprimento, por órgão jurisdicional inferior, de decisão do STF proferida em grau recursal. Na Reclamação 1865/PI o STF assentou o cabimento de reclamação para garantir a autoridade de decisão proferida em recurso extraordinário. Eis a ementa¹²:

CONSTITUCIONAL. RECLAMAÇÃO.
PRESERVAÇÃO DA AUTORIDADE DAS

¹² Reclamação 1865/PI, Rel. Min. Carlos Britto, DJ 16/12/2005.

DECISÕES DO STF. Cassados os efeitos da segurança concedida pelo Tribunal de Justiça do Piauí, formularam os impetrantes um novo pedido de equiparação remuneratória junto à 2ª Vara da Fazenda Pública de Teresina, com a mesma causa de pedir do RE 216.647/PI. Caso em que se evidencia o desrespeito ao decidido pela Corte Suprema no mencionado apelo extremo. Reclamação procedente.

Se a decisão, proferida pelo STF, em sede recursal, declara a inconstitucionalidade de lei, em controle difuso, não cabe reclamação para a garantia da autoridade dessa decisão quando desrespeitada em outras relações processuais. É que a decisão que declarou a inconstitucionalidade, nesse caso, não possui eficácia *erga omnes* e efeito vinculante, a não ser que a execução da lei seja suspensa pelo Senado Federal, na forma do art. 52, X, da CF.

Não obstante, na Reclamação 4335/AC, ainda pendente de julgamento, o STF discute o cabimento de reclamação para a garantia da autoridade de decisão proferida no HC 82.959, que declarou a inconstitucionalidade do art. 2º, § 1º, da Lei 8.072/90, que vedava a progressão de regime em crimes hediondos, independentemente da suspensão da norma pelo Senado Federal. Alguns Ministros já votaram pelo cabimento da reclamação. A depender do resultado do julgamento a jurisprudência do STF poderá sofrer importante modificação, conferindo às decisões em controle difuso os mesmos efeitos daqueles proferidas em controle concentrado, isto é, eficácia contra todos e efeito vinculante.

Sobre o cabimento da reclamação para a garantia da autoridade de decisão proferida em controle concentrado de constitucionalidade a posição do STF nem sempre foi pacífica. Na Reclamação 354/DF o STF decidiu pelo não cabimento da

reclamação. Consta da ementa¹³:

AGRAVO REGIMENTAL -
 RECLAMAÇÃO QUE BUSCA GARANTIR A
 AUTORIDADE DE DECISÃO TOMADA EM
 PROCESSO DE CONTROLE CONCENTRADO
 DE CONSTITUCIONALIDADE -
 INADMISSIBILIDADE - RECURSO
 IMPROVIDO. A JURISPRUDÊNCIA DO
 SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL FIRMOU-SE
 NO SENTIDO DO NÃO CABIMENTO DE
 RECLAMAÇÃO NA HIPÓTESE DE
 DESCUMPRIMENTO DE DECISÃO TOMADA
 EM SEDE DE CONTROLE CONCENTRADO
 DE CONSTITUCIONALIDADE, DADA A
 NATUREZA EMINENTEMENTE OBJETIVA
 DO PROCESSO DE AÇÃO DIRETA.
 PRECEDENTES DA CORTE.

Posteriormente, na Reclamação 397/RJ, o STF reviu sua posição anterior e passou a admitir o cabimento da reclamação para a garantia da autoridade de decisão proferida em controle concentrado de constitucionalidade. Porém, restringiu a legitimidade para o ajuizamento da reclamação apenas aos legitimados para a propositura da ação direta de inconstitucionalidade. A ementa do julgado possui o seguinte teor¹⁴:

RECLAMAÇÃO - GARANTIA DA
 AUTORIDADE DE DECISÃO PROFERIDA
 PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL EM
 AÇÃO DIRETA DE
 INCONSTITUCIONALIDADE -
 EXCEPCIONALIDADE DO SEU CABIMENTO -
 AUSÊNCIA DE LEGITIMIDADE ATIVA -

¹³ Reclamação 354/DF, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 28/06/91.

¹⁴ Reclamação 397/RJ, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 21/05/93.

PEDIDO NÃO CONHECIDO. - O ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade, perante o Supremo Tribunal Federal, faz instaurar processo objetivo, sem partes, no qual inexistente litígio referente a situações concretas ou individuais. A natureza eminentemente objetiva do controle normativo abstrato afasta o cabimento do instituto da reclamação por inobservância de decisão proferida em ação direta (Rcl 354, Rel. Min. CELSO DE MELLO). Coloca-se, contudo, a questão da conveniência de que se atenuem o rigor dessa vedação jurisprudencial, notadamente em face da notória inobservância de alguns Tribunais judiciários as teses jurídicas consagradas nas decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal em ações diretas de inconstitucionalidade. - A expressão "parte interessada", constante da Lei n. 8.038/90, embora assumam conteúdo amplo no âmbito do processo subjetivo, abrangendo, inclusive, os terceiros juridicamente interessados, deverá, no processo objetivo de fiscalização normativa abstrata, limitar-se apenas aos órgãos ativos ou passivamente legitimados a sua instauração (CF, art. 103). Reclamação que não é de ser conhecida, eis que formulada por magistrados, estranhos ao rol taxativo do art. 103 da Constituição.

Observa-se que o entendimento do STF, no tocante ao cabimento da reclamação para a garantia da autoridade de decisões tomadas em controle abstrato, veio sendo gradativamente modificado. De uma posição inicial de não cabimento passou a admitir a utilização da reclamação, desde que intentada por legitimado para o controle concentrado.

Em 2002, na Reclamação 1880/SP, o STF reconheceu

legitimidade para ajuizar reclamação a todos os que comprovarem prejuízo resultante de decisões contrárias àquelas proferidas pela Corte em controle concentrado de constitucionalidade. Eis a ementa¹⁵:

QUESTÃO DE ORDEM. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. JULGAMENTO DE MÉRITO. PARÁGRAFO ÚNICO DO ARTIGO 28 DA LEI 9868/99: CONSTITUCIONALIDADE. EFICÁCIA VINCULANTE DA DECISÃO. REFLEXOS. RECLAMAÇÃO. LEGITIMIDADE ATIVA. 1. É constitucional lei ordinária que define como de eficácia vinculante os julgamentos definitivos de mérito proferidos pelo Supremo Tribunal Federal em ação direta de inconstitucionalidade (Lei 9868/99, artigo 28, parágrafo único). 2. Para efeito de controle abstrato de constitucionalidade de lei ou ato normativo, há similitude substancial de objetos nas ações declaratória de constitucionalidade e direta de inconstitucionalidade. Enquanto a primeira destina-se à aferição positiva de constitucionalidade a segunda traz pretensão negativa. Espécies de fiscalização objetiva que, em ambas, traduzem manifestação definitiva do Tribunal quanto à conformação da norma com a Constituição Federal. 3. A eficácia vinculante da ação declaratória de constitucionalidade, fixada pelo § 2º do artigo 102 da Carta da República, não se distingue, em essência, dos efeitos das decisões de mérito proferidas nas ações diretas de inconstitucionalidade. 4. Reclamação. Reconhecimento de legitimidade ativa ad causam

¹⁵ Reclamação 1880/SP, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 19/03/2004.

de todos que comprovem prejuízo oriundo de decisões dos órgãos do Poder Judiciário, bem como da Administração Pública de todos os níveis, contrárias ao julgado do Tribunal. Ampliação do conceito de parte interessada (Lei 8038/90, artigo 13). Reflexos processuais da eficácia vinculante do acórdão a ser preservado. 5. Apreciado o mérito da ADI 1662-SP (DJ de 30.08.01), está o Município legitimado para propor reclamação. Agravo regimental provido.

Essa parece ser, realmente, a melhor orientação, pois sendo a decisão tomada em controle concentrado dotada de eficácia contra todos e efeito vinculante, a teor do art. 102, § 2º, da CF, o seu descumprimento, em processo movido por particular, configura um dos pressupostos de cabimento da reclamação constitucional.

A previsão de eficácia *erga omnes* e efeito vinculante da decisão proferida pelo STF na ação direta de inconstitucionalidade e na ação declaratória de constitucionalidade, que está contida no art. 102, § 2º, da CF, suscitou dúvida no que tange à liminar concedida nessas ações, pois o dispositivo constitucional, ao conferir tais efeitos aos pronunciamentos do STF, fala em decisões definitivas de mérito. Consequentemente, surgiu dúvida sobre o cabimento da reclamação para a garantia da autoridade de decisão do STF proferidas em sede de liminar no controle concentrado.

A despeito do artigo 102, § 2º, da CF atribuir às decisões definitivas de mérito em ação direta de inconstitucionalidade e em ação declaratória de constitucionalidade eficácia contra todos e efeito vinculante, parece certo que às cautelares concedidas nessas ações deva ser conferido o mesmo tratamento. Daí se conclui pelo cabimento da reclamação para assegurar a autoridade de decisão liminar proferida pelo STF em sede de controle concentrado de constitucionalidade. Nesse

sentido¹⁶:

Reclamação. 2. Garantia da autoridade de provimento cautelar na ADI 1.730/RN. 3. Decisão do Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte em Mandado de Segurança. Reenquadramento de servidor aposentado, com efeitos "ex nunc". Aposentadoria com proventos correspondentes à remuneração de classe imediatamente superior. 4. Decisão que restabelece dispositivo cuja vigência encontrava-se suspensa por decisão do Supremo Tribunal Federal, em sede de cautelar. 5. Eficácia "erga omnes" e efeito vinculante de decisão cautelar proferida em ação direta de inconstitucionalidade. 6. Reclamação julgada procedente.

Resta perquirir se seria cabível a reclamação quando, havendo o STF declarado a inconstitucionalidade de determinada lei em controle concentrado, outra com teor idêntico, e não declarada inconstitucional, fosse aplicada como razão de decidir em processo subjetivo.

A questão que aqui se coloca nos remete a outra indagação: declarada a inconstitucionalidade de lei, o legislador estaria impedido de editar uma outra com teor idêntico?

Doutrina e jurisprudência têm admitido a possibilidade do legislador editar outra norma, ainda que com idêntico teor. Nesse sentido é o magistério de Gilmar Mendes e Paulo Branco¹⁷: “Também o STF tem entendido que a declaração de inconstitucionalidade não impede o legislador de promulgar lei de conteúdo idêntico ao do texto anteriormente censurado. Tanto é assim que, nessas hipóteses, tem o Tribunal processado

¹⁶ Reclamação 2256/RN, Rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 30/04/2004.

¹⁷ Gilmar Ferreira Mendes e Paulo Gustavo Gonet Branco, Curso de Direito Constitucional, 6ª ed., Saraiva, 2011, p. 1398.

e julgado nova ação direta, entendendo legítima a propositura de uma nova ação direta de inconstitucionalidade”. Assim, caso isso ocorra, e se essa nova lei for aplicada, não se poderá alegar o descumprimento da decisão do STF, relativa à primeira lei, com vistas a justificar o cabimento da reclamação. Nesse sentido¹⁸:

INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Lei estadual. Tributo. Taxa de segurança pública. Uso potencial do serviço de extinção de incêndio. Atividade que só pode sustentada pelos impostos. Liminar concedida pelo STF. Edição de lei posterior, de outro Estado, com idêntico conteúdo normativo. Ofensa à autoridade da decisão do STF. Não caracterização. Função legislativa que não é alcançada pela eficácia erga omnes, nem pelo efeito vinculante da decisão cautelar na ação direta. Reclamação indeferida liminarmente. Agravo regimental improvido. Inteligência do art. 102, § 2º, da CF, e do art. 28, § único, da Lei federal nº 9.868/99. A eficácia geral e o efeito vinculante de decisão, proferida pelo Supremo Tribunal Federal, em ação direta de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal, só atingem os demais órgãos do Poder Judiciário e todos os do Poder Executivo, não alcançando o legislador, que pode editar nova lei com idêntico conteúdo normativo, sem ofender a autoridade daquela decisão.

Quanto à arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF), cabível a reclamação para a garantia da autoridade das suas decisões, liminares ou definitivas, pois dotadas de eficácia contra todos e efeito vinculante.

¹⁸ Reclamação 2617/MG, Rel. Min. César Peluso, DJ 20/05/2005.

6. RECLAMAÇÃO PARA ASSEGURAR O RESPEITO ÀS SÚMULAS VINCULANTES

As finalidades da reclamação, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, eram preservar sua competência e garantir a autoridade das suas decisões. Pode-se dizer, contudo, que, com o advento da EC 45/2004, à reclamação foi conferida nova função, a de instrumento assecuratório do respeito às orientações emanadas das súmulas vinculantes.

Segundo o artigo 103-A da CF “O Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços dos seus membros, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, aprovar súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei”. Mais adiante, o § 3º dispõe que “Do ato administrativo ou decisão judicial que contrariar a súmula aplicável ou que indevidamente a aplicar, caberá reclamação ao Supremo Tribunal Federal que, julgando-a procedente, anulará o ato administrativo ou cassará a decisão judicial reclamada, e determinará que outra seja proferida com ou sem a aplicação da súmula, conforme o caso”.

O cabimento de reclamação contra decisão judicial que deixa de observar orientações contidas em súmula vinculante muito se assemelha aos casos de reclamação para a garantia da autoridade das decisões do STF. Ocorre que a reclamação para assegurar o respeito às súmulas vinculantes é cabível, também, quando a inobservância se dá em face de ato administrativo. Essa a novidade, conforme preleciona Gilmar Mendes¹⁹:

“A reclamação constitucional vem prevista no art. 102, I, 1, do Texto Constitucional, para

¹⁹ Op. cit., p. 107.

preservar a competência e garantir a autoridade das decisões do Supremo Tribunal Federal. O modelo constitucional adotado consagra a admissibilidade de reclamação contra ato da Administração em desconformidade com a súmula. E, na certa, essa é a grande inovação do sistema, uma vez que a reclamação contra atos judiciais contrários à orientação com força vinculante já era largamente praticada. É certo que também essa reclamação estava limitada às decisões dotadas de efeito vinculante nos processos objetivos”.

7. PROCEDIMENTO DA RECLAMAÇÃO CONSTITUCIONAL

O procedimento da reclamação constitucional é bastante singelo e em muito se assemelha ao do mandado de segurança.

A petição inicial da reclamação, elaborada de acordo com o artigo 282 do CPC, deverá vir acompanhada de prova documental pré-constituída, pois não há a previsão de uma fase instrutória (art. 156, parágrafo único, do RISTF).

Recebida a inicial o Relator, não sendo o caso de pronto indeferimento, a despachará, concedendo prazo para que a autoridade a quem for imputada a prática do ato impugnado preste informações, no prazo de cinco dias (art. 157 do RISTF).

Se houver pedido de liminar, o Relator poderá determinar a suspensão do processo em que tenha se sido praticado o ato reclamado ou a remessa dos autos ao STF, o que é comum nos casos de reclamação para a preservação da competência do Tribunal (art. 158 do RISTF).

É possível a impugnação por qualquer interessado (art. 159 do RISTF).

Após as informações, e eventual impugnação, os autos seguirão à manifestação do Procurador-Geral da República,

quando não tenha sido ele o autor da reclamação (art. 160 do RISTF).

Com o parecer do Ministério Público a reclamação será levada a julgamento. Se for julgada procedente o Tribunal poderá avocar o processo em que tenha ocorrido a usurpação da sua competência, ordenar que lhe sejam remetidos os autos do recurso para ele interposto e cassar a decisão exorbitante do seu julgado, ou determinar medida adequada à observância da sua jurisdição (art. 161 do RISTF).

É permitido o julgamento monocrático da reclamação pelo Relator, desde que se trate de matéria objeto de jurisprudência consolidada do Tribunal (art. 161, parágrafo único, do RISTF).

A urgência da medida admite que o Presidente do Tribunal ou Turma determine o imediato cumprimento da decisão, mesmo antes da lavratura do respectivo acórdão (art. 162 do RISTF).

8. CONCLUSÃO

A reclamação constitucional, como instrumento de preservação da competência do STF e garantia de suas decisões, desenvolveu-se essencialmente a partir da segunda metade do século XX.

Inicialmente fruto de criação jurisprudencial, hoje, a reclamação tem *status* constitucional e figura no ordenamento jurídico como importante instrumento posto à disposição de qualquer interessado que demonstre prejuízo por inobservância das normas de competência do STF e por desrespeito às suas decisões.

Como mecanismo de garantia da autoridade das decisões tomadas em sede de controle concentrado de constitucionalidade, o cabimento da reclamação, se num primeiro momento era questionado, atualmente é pacífico.

Na atual quadra, pende de análise pelo Supremo o cabimento da reclamação para garantir a autoridade de decisão do STF tomada em controle difuso de constitucionalidade, independentemente da suspensão da lei pelo Senado Federal, na forma preconizada pelo artigo 52, X, da CF.

Com o advento da emenda constitucional 45/2004, que passou a prever a possibilidade do STF editar súmula com efeito vinculante, agregou-se à reclamação constitucional uma nova função, a de meio processual assecuratório do respeito às súmulas vinculantes, sendo cabível tanto contra decisões judiciais como contra atos administrativos.



9. BIBLIOGRAFIA

- DANTAS, Marcelo Navarro Ribeiro. *Reclamação Constitucional no Direito Brasileiro*. Porto Alegre: Fabris, 2000.
- MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 6^a ed., São Paulo: Saraiva, 2011.
- MENDES, Gilmar. A reclamação constitucional no Supremo Tribunal Federal. *Fórum Administrativo – Direito Público – FA*, Belo Horizonte, ano 9, n. 100, p. 94-111, jun. 2009.
- MORATO, Leonardo L. *Reclamação e sua aplicação para o respeito da súmula vinculante*. São Paulo: RT, 2007.
- PACHÚ, Cláudia Oliveira. Da reclamação perante o Supremo Tribunal Federal. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, São Paulo, ano 14, n. 55, p. 226-242, abril/junho 2006.