Coordenação
José Miguel Garcia Medina
Luana Pedrosa de Figueiredo Cruz
Luís Otávio Sequeira de Cerqueira
Luiz Manoel Gomes Junior

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA BIBLIOTECA

Os poderes do juiz e o controle das decisões judiciais

Estudos em homenagem à Professora *Teresa Arruda Alvim Wambier*

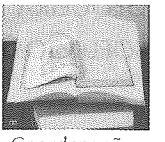
EDITORA REVISTA DOS TRIBUNAIS

Sup: 821441
347.962(81)
P742j
ex. 2

Os poderes do juiz e o controle das decisões judiciais

Estudos em homenagem à Professora

Teresa Arruda Alvim Wambier



Coordenação

José Miguel Garcia Medina
Luana Pedrosa de Figueiredo Cruz
Luís Otávio Sequeira de Cerqueira
Luiz Manoel Gomes Junior

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA
BIBLIOTECA M. OSCAR SARAIVA
Nº DATA
821441

© desta edição [2008]

Editora Revista dos Tribunais Ltda.

Carlos Henrique de Carvalho Filho
Diretor responsável

Rua do Bosque, 820 – Barra Funda
Tel. 11 3613-8400 – Fax 11 3613-8450
CEP 01136-000 – São Paulo, SP – Brasil

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS. Proibida a reprodução total ou parcial, por qualquer meio ou processo, especialmente por sistemas gráficos, microfílmicos, fotográficos, reprográficos, fonográficos, videográficos. Vedada a memorização e/ou a recuperação total ou parcial, bem como a inclusão de qualquer parte desta obra em qualquer sistema de processamento de dados. Essas proibições aplicam-se também às características gráficas da obra e à sua editoração. A violação dos direitos autorais é punível como crime (art. 184 e parágrafos, do Código Penal), com pena de prisão e multa, conjuntamente com busca e apreensão e indenizações diversas (arts. 101 a 110 da Lei 9.610, de 19.02.1998, Lei dos Direitos Autorais).

Central de Relacionamento RT
(atendimento, em dias úteis, das 8 às 17 horas)

009

Tel. 0800-702-2433

e-mail de atendimento ao consumidor: sac@rt.com.br

Visite nosso *site:* www.rt.com.br

Impresso no Brasil [07-2008]

Profissional

Atualizado até [01-2008]

EDITORA AFILIADA

ISBN 978-85-203-3160-6

NOVIDADES EM RECLAMAÇÃO CONSTITUCIONAL: SEU USO PARA IMPOR O CUMPRIMENTO DE SÚMULA VINCULANTE

MARCELO NAVARRO RIBEIRO DANTAS*

SYS 848026

SUMÁRIO: 1. Introdução – 2. Nova posição jurisprudencial do STF – 3. Novidades na Constituição – 4. Repercussões jurídicas dessas inovações – 5. Reclamação no STF para imposição de súmula vinculante – 6. A legislação regulamentar e seus problemas – 7. Conclusões – Bibliografia.

1. INTRODUÇÃO

Em trabalhos anteriores sobre a reclamação para preservação da competência e da autoridade das decisões de determinados órgãos judiciais – a qual preferimos denominar reclamação constitucional[1] –, sustentamos que tal instituto teria natureza jurídica de ação, e só poderia ser admitido perante o STF e o STJ,[2] bem como o Tribunal Superior Eleitoral[3] e o Superior Tribunal Militar.[4]

Consideramos inaceitável, em nosso sistema jurídico, a criação de providências desse caráter por simples norma regimental, freqüente em muitos tribunais, de que era exemplo conspícuo o TST, se a lei reguladora de sua competência, prevista na Constituição, não a instituíra.

E ressaltamos ser assim especialmente quanto a Cortes Estaduais – ainda que houvesse menção na Constituição do Estado respectivo –, dada a exclusividade da competência da União para legislar sobre direito processual.

Remarcamos que essa sempre fora a linha da jurisprudência do STF[5] e que, mesmo depois da Constituição de 1988, o Pretório Excelso havia reiterado tal pensamento, ainda que em sede cautelar.[6]

2. NOVA POSIÇÃO JURISPRUDENCIAL DO STF

Ao julgar, porém, o mérito da mesma ação direta de inconstitucionalidade em que havia, cautelarmente, reafirmado sua trilha jurisprudencial antes referida, o Supremo, em acórdão relatado pela Min. Ellen Gracie,[7] surpreendeu com duas mudanças significativas.

* Doutor e mestre em Direito pela PUC-SP. Desembargador Federal do TRF da 5.ª Reg.

1 DANTAS, Marcelo Navarro Ribeiro. *Reclamação constitucional no direito brasileiro*. Porto Alegre: Fabris, 2000; Reclamação constitucional. In: FARIAS, Cristiano Chaves de; DIDIER JR., Fredie (Org.). *Procedimentos especiais cíveis:* legislação extravagante. São Paulo: Saraiva, 2003. p. 327-380.

2 Por determinação direta da Constituição, arts. 102, I, *l* (quanto ao STF), e 105, I, *f* (tocante ao STJ).

3 Em virtude de construção baseada no poder normativo daquela corte, previsto em lei complementar autorizada pela Carta Magna, a Lei 4.737, de 15.07.1965, art. 121 (Código Eleitoral).

4 Porque constante da lei reguladora da competência desse tribunal, a Lei 8.457, de 04.09.1992 (Lei Orgânica da Justiça Militar), igualmente prevista no Texto Maior.

5 Em especial a decisão na Representação 1.092/DF, que julgou inconstitucional reclamação inserida pelo então Tribunal Federal de Recursos em seu regimento interno, sem previsão constitucional (cf. *RTJ* 112.2, p. 504-654).

6 ADIMC 2.212-1/CE, do seguinte teor: "Criação, por norma de Constituição estadual ou Regimento do Tribunal de Justiça, de reclamação destinada à preservação da competência deste, ou à garantia de suas decisões. Relevância jurídica da argüição, que se lhe opõe, de invasão da competência privativa da União para legislar sobre direito processual (Constituição, art. 22, I)", *DJ* 30.03.2001.

7 ADIn 2.212/CE, j. 02.10.2003, *DJ* 14.11.2003, p. 11, cuja ementa é a seguinte: "Ação direta de inconstitucionalidade. Art. 108, VII, *i*, da Constituição do Estado do Ceará e

art. 21, VI, *j*, do Regimento do Tribunal de Justiça local. Previsão, no âmbito estadual, do instituto da reclamação. Instituto de natureza processual constitucional, situado no âmbito do direito de petição previsto no art. 5.°, XXXIV, *a*, da CF. Inexistência de ofensa ao art. 22, I, da Carta. 1. A natureza jurídica da reclamação não é a de um recurso, de uma ação e nem de um incidente processual. Situa-se ela no âmbito do direito constitucional de petição previsto no art. 5.°, XXXIV, da CF. Em conseqüência, a sua adoção pelo Estado-membro, pela via legislativa local, não implica invasão da competência privativa da União para legislar sobre direito processual (art. 22, I, da CF). 2. A reclamação constitui instrumento que, aplicado no âmbito dos Estados-membros, tem como objetivo evitar, no caso de ofensa à autoridade de um julgado, o caminho tortuoso e demorado dos recursos previstos na legislação processual, inegavelmente inconvenientes quando já tem a parte uma decisão definitiva. Visa, também, à preservação da competência dos Tribunais de Justiça estaduais, diante de eventual usurpação por parte de juízo ou outro tribunal local. 3. A adoção desse instrumento pelos Estados-membros, além de estar em sintonia com o princípio da simetria, está em consonância com o princípio da efetividade das decisões judiciais. 4. Ação direta de inconstitucionalidade improcedente".

Referido entendimento parece consolidado na Suprema Corte, porque até já se repetiu, consoante se vê da leitura da ADIn 2.480/PB, rel. o Min. Sepúlveda Pertence, *DJ* 15.06.2007, p. 20:

"Ementa: Ação direta de inconstitucionalidade: dispositivo do regimento interno do Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba (art. 357), que admite e disciplina o processo e julgamento de reclamação para preservação da sua competência ou da autoridade de seus julgados: ausência de violação dos arts. 125, *caput* e § 1.° e 22, I, da CF.

"1. O STF, ao julgar a ADIn 2.212 (Pleno, Ellen, j. 02.10.2003, *DJ* 14.11.2003), alterou o entendimento – firmado em período anterior à ordem constitucional vigente (v.g., Pleno, Rp 1.092, Djaci Falcão, *RTJ* 112/504) – do monopólio da reclamação pelo STF e assentou a adequação do instituto com os preceitos da Constituição de 1988: de acordo com a sua natureza jurídica (situada no âmbito do direito de petição previsto no art. 5.°, XXIV, da CF) e com os princípios da simetria (art. 125, *caput* e § 1.°) e da efetividade das decisões judiciais, é permitida a previsão da reclamação na Constituição Estadual.

"2. Questionada a constitucionalidade de norma regimental, é desnecessário indagar se a colocação do instrumento na seara do direito de petição dispensa, ou não, a sua previsão na Constituição estadual, dado que consta do texto da Constituição do Estado da Paraíba a existência de cláusulas de poderes implícitos atribuídos ao Tribunal de Justiça estadual para fazer valer os poderes explicitamente conferidos pela ordem legal – ainda que por instrumento com nomenclatura diversa (Constituição Estadual (PB), art. 105, I, *e* e *f*).

"3. Inexistente a violação do § 1.° do art. 125 da CF: a reclamação paraibana não foi criada com a norma regimental impugnada, a qual – na interpretação conferida pelo Tribunal de Justiça do Estado à extensão dos seus poderes implícitos – possibilita a observância das normas de processo e das garantias processuais das partes, como exige a primeira parte da alínea a do art. 96, I, da CF.

"4. Ação direta julgada improcedente".

Primo, entendeu o STF que Tribunal de Justiça de Estado pode deter reclamação, desde que baseada não em mera previsão de regimento interno, mas na correspondente Constituição Estadual.

Secundo, para poder optar por tal entendimento sem incidir em quebra da regra da federalidade do direito processual, negou ao instituto em pauta a natureza jurídica de ação, afirmando-o como expressão do *direito de petição*, na trilha da doutrina de Ada Pellegrini Grinover.[8]

Nesse último ponto houve, portanto, uma ampliação clara da competência para processar e julgar a reclamação, antes exclusiva do STF, do STJ, do TSE e do STM, para todos os Tribunais de Justiça de Estados cujas Cartas Magnas a previssem.[9]

3. Novidades na Constituição

Ainda nesse passo, e paralelamente, realizando a chamada *Reforma do Judiciário*, o Congresso Nacional:

a) instituiu, no texto já em vigor – EC 45, de 08.12.2004 –, mais especificamente no art. 2.° da referida EC 45, o seguinte acréscimo ao texto da Constituição, cujo trecho referente ao tema ora em análise vai grifado:

"Art. 103-A. 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.

§ 1.° A súmula terá por objetivo a validade, a interpretação e a eficácia de normas determinadas, acerca das quais haja controvérsia atual entre órgãos judiciários ou entre esses e a Administração Pública que acarrete grave insegurança jurídica e relevante multiplicação de processos sobre questão idêntica.

8 Grinover, Ada Pellegrini. A reclamação para garantia da autoridade das decisões dos tribunais. *Revista Síntese de Direito Penal e Processual Penal*, 11-18, n. 2, ano 2, jun.-jul. 2000.

9 Suponho que o mesmo raciocínio possa aplicar-se ao TJDF e Territórios, se houver previsão na Lei Orgânica do Distrito Federal.

§ 2.º Sem prejuízo do que vier a ser estabelecido em lei, a aprovação, revisão ou cancelamento de súmula poderá ser provocada por aqueles que podem propor a ação direta de inconstitucionalidade.

§ 3.º *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*" (Grifou-se. Posteriormente, editou-se legislação para regular essa temática, consubstanciada na Lei 11.417, de 19.12.2006, que adiante analisaremos).

b) ao que tudo indica, está para inserir – pois consta no texto que retornou, após aprovação no Senado, à Câmara dos Deputados, portanto ainda pendente de definição final – ainda outro acréscimo pertinente ao mesmo assunto, no dispositivo a seguir, igualmente grifado na parte que aqui interessa:

"Art. 111-A. (...)

"§ 1.º A lei disporá sobre a competência do Tribunal Superior do Trabalho, *inclusive sobre a reclamação para preservação de sua competência e garantia da autoridade de suas decisões*"[10] (grifou-se).

Ou seja: estabeleceu-se um caso específico de reclamação para o STF, qual seja, a desobediência à súmula vinculante do Pretório Excelso, e está para se constitucionalizar a reclamação para preservação da competência e garantia da autoridade das decisões do TST.

4. Repercussões jurídicas dessas inovações

Trata-se, portanto, de novidades que merecem apreciação, porque, em seu conjunto, implicam:

a) a especificação, na Constituição, do cabimento da reclamação como meio para impor o cumprimento escorreito das súmulas vinculantes do STF;

b) uma redefinição, por parte da Corte Suprema, da natureza jurídica da reclamação para preservação da competência e da autoridade das decisões dos tribunais; e

c) a afirmação indubitável do cabimento dessa providência no TST (se aprovada a segunda etapa da Reforma do Judiciário pelo Congresso) e nos Tribunais de Justiça, se prevista nas Constituições Estaduais respectivas (já estabelecida em decisão do Supremo no exercício de controle concentrado de constitucionalidade).

Houve, dessarte, uma ampliação qualitativa e quantitativa do âmbito da reclamação constitucional.

Arriscando-nos quiçá ao pioneirismo de fazê-lo, intentamos analisar todas essas inovações. No presente artigo, porém, centraremos nossa atenção na questão do manejo da reclamação contra a desobediência à súmula vinculante do STF.

Em texto que pretendemos trazer a público em breve, comentaremos a consideração – adotada pelo Supremo ao julgar a antes referida ADIn 2.212/CE no que já foi considerada uma verdadeira *quebra de paradigma*[11] – de que a reclamação seria não uma ação, como estava a indicar a evolução de sua jurisprudência até 2001, pelo menos, mas mera expressão do direito de petição.

5. Reclamação no STF para imposição de súmula vinculante

A partir do advento da Emenda 45, o manejo da reclamação para impor obediência à súmula vinculante ficou explicitado de modo específico e acima de quaisquer discussões.

Registre-se, porém, antes de mais nada, que o legislador constituinte derivado sequer necessitaria ter precisado, no § 3.º do novo art. 103-A, a possibilidade de utilização da reclamação para impor o escorreito cumprimento do decidido pelo Supremo em súmula vinculante por ele editada, uma vez que, instituída esta no *caput* do referido dispositivo, e sendo ela aplicável a toda a Administração e aos demais órgãos do Judiciário, aquele que não a cumprisse devidamente estaria incidindo em desrespeito à decisão do Tribunal Máximo e, portanto, atraindo a incidência do art. 102, I, *l*, da Constituição, que estipula as hipóteses genéricas da reclamatória.

Ou seja: ficou expresso, no art. 103-A, § 3.º, da Constituição, um caso especial de reclamação perante o Supremo, mas que já seria deduzível da abrangência dos casos gerais, estabelecidos no art.

10 Cf. Internet: <http://www2.camara.gov.br/internet/proposicoes/chamadaExterna.html?>, pelo <link=http://www3.camara.gov.br/sileg/Prop_Detalhe.asp?id=274765>.

11 Laureano, Germana Galvão Cavalcanti. Constitucionalidade da instituição da reclamação jurisdicional no âmbito dos Estados-membros. A mudança de paradigma do Supremo Tribunal Federal. *Jus Navigandi*, Teresina, n. 567, ano 9, 25 jan. 2005. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6214>.

102, I, *l*, também da Carta Magna, especialmente à luz da jurisprudência preexistente do próprio STF.

Por conseguinte, esse uso da reclamação para reforçar a obediência à súmula vinculante é mais do que cristalino, já porque deflui claramente do novo texto constitucional, já porque não esbarra em nenhum princípio ou orientação anteriormente firmados pelo próprio Supremo.

Ao contrário, coaduna-se com a linha seguida por essa Corte, em seu natural evolver, de fazer da reclamação um meio importante para dar eficácia as suas decisões de caráter normativo, com destaque àquelas relativas a controle concentrado de constitucionalidade.

Vale, por isso, lembrar a trajetória da jurisprudência do STF nesse aspecto, porque a posição a que se findou chegando não era aquela que inicialmente presidia o pensamento do tribunal.

Originariamente, o Supremo não aceitava a reclamação para cumprir decisões com caráter normativo. O embrião disso parece ser julgado ainda do final da década de 1950, na ReclP 371,[12] Pleno, rel. Min. Antônio Villas Boas, em que se estabeleceu: "Não é possível obter, mediante reclamação, a ampliação de um julgado, sem cunho normativo, a casos pretensamente iguais".

O interesse que se encontra nessa decisão é a possibilidade de sua interpretação *a contrário*, para os dias atuais (pois a esse tempo ainda não tinha sido introduzido, em nosso sistema jurídico, o controle concentrado de constitucionalidade[13]), porque se então não existia efeito vinculante, existindo ele impõe-se como absolutamente necessária a reclamação, sempre que for descumprido.

Em meados da década de 1980 julgou-se naquela Corte a Recl 202/SP,[14] Pleno, rel. Min. Moreira Alves. Nela foi enfrentada a possibilidade de reclamação para garantir a autoridade *erga omnes* de decisão do Supremo, ao julgar representação de inconstitucionalidade em tese (controle concentrado). Naquele momento, a inclinação da Corte Magna ficou assim estampada na ementa que epigrafou o referido aresto, *verbis:*

"– Reclamação contra atos judiciais sob o fundamento de desrespeito a autoridade de decisão do STF em representação de inconstitucionalidade.

"– Contra ato judicial que aplica norma declarada inconstitucional pelo STF em representação de inconstitucionalidade não cabe reclamação, pela parte prejudicada naquela relação processual, sob o fundamento de, como terceiro interessado, visar a garantir a autoridade da decisão desta Corte.

"Reclamação não conhecida".

O cabimento de reclamação alegando violação à decisão do STF proferida em ação referente a controle concentrado de constitucionalidade foi, desse modo, afastado.

Com efeito, um dos maiores problemas para aceitá-la, em hipóteses que tais, decorre da circunstância de ser o processo de controle de constitucionalidade, como se usa dizer, um *processo objetivo,* sem partes no sentido próprio do termo. No entanto, a decisão nele produzida atinge a todos, inclusive aqueles que sequer figuraram na relação processual da ação direta. Se há, posteriormente, ato que contrarie tal decisão, em rigor está havendo vulneração de *decisum* do Supremo, caracterizando-se, em princípio, uma das hipóteses de cabimento da reclamação.

O aperfeiçoamento dos instrumentos de controle jurisdicional da constitucionalidade, principalmente após a entrada em vigor da Constituição de 1988, faria com que o tema voltasse a ser discutido em várias outras oportunidades pelo STF. O posicionamento adotado no acórdão linhas acima transcrito, então, embora algumas vezes reiterado, viria a sofrer modificações, ou ao menos, temperamentos.

Torna a ser apreciada a reclamação para preservação da autoridade de decisão do Supremo em representação em tese de inconstitucionalidade, na RclQO (Reclamação–Questão de Ordem) 235/MA,[15] Pleno, rel. Min. Néri da Silveira. Repetiu-se a linha de pensamento já abraçada na Rcl 202/SP, fazendo o STF alguns pequenos acréscimos a propósito do tema:

"Reclamação. Decisão, em representação, declaratória de inconstitucionalidade, em tese, de lei ou ato normativo. Reclamação para garantir a autoridade da decisão do STF (RISTF, art. 156).

"Natureza do julgamento em representação. Admissibilidade da reclamação, para garantir a autoridade da decisão, tão-só, quando se cuidar de atos de índole política a serem praticados pelo representado, necessários a imediata eficácia do acórdão, ou em ordem a afastar eventuais obstáculos opostos pelo representado contra a produção dos efeitos do *decisum*. Deve o reclamado deter, ao mesmo tempo, a posição processual de represen-

12 J. 08.07.1959, *DJ* 18.01.1960.

13 Que somente surgiu, como se sabe, com a EC 16, de 06.12.1965, à Constituição Federal de 1946.

14 J. 19.11.1986, *DJ* 06.12.1991, p. 17.825.

15 J. 1.º.10.1987, *DJ* 29.11.1991, p. 17.325.

tado, reservando-se, outrossim, legitimidade ativa, para a reclamação, ao autor da representação. No que concerne, porém, às situações resultantes da irradiação dos efeitos do julgado do STF, em representação, no plano de direitos ou interesses jurídicos, de particulares ou de pessoas jurídicas de direito público, cabe delas tratar-se, nas vias adequadas de defesa desses direitos ou interesses. Hipótese em que a reclamação não é cabível, porque o Estado reclamante não é autor da representação e o tribunal reclamado não é o representado, no feito de inconstitucionalidade. Se o tribunal concedeu mandado de segurança a particulares, aplicando lei estadual, cujos efeitos estavam suspensos, em medida cautelar, em representação aforada pelo Procurador-Geral da República, o Estado deve adotar as medidas judiciais próprias para tentar suspender os efeitos do *writ* ou para cassá-lo. Reclamação não conhecida".

Já vigente a atual Constituição, no MSQO (Mandado de Segurança – Questão de Ordem) 20875/RO,[16] Pleno, rel. Min. Aldir Passarinho, uma vez mais (como fora comum no período anterior ao da vigência do presente Texto Magno) declarou-se a impossibilidade do manejo da reclamação para preservar a autoridade de acórdão proferido em ação direta de inconstitucionalidade. Para o STF, nesse *decisum*, o maltrato à autoridade da decisão é que justificaria a reclamação, na conformidade do art. 156 do RISTF, o que só se verificaria se ela tivesse sido em caso concreto, e não quando apenas é declarada a inconstitucionalidade, em tese, de lei ou ato normativo.

A questão do uso, ou melhor, do não-uso da reclamação no controle de constitucionalidade, por via de ação direta torna a ser ferida no AgRg em Rcl 354/DF,[17] Pleno, rel. Min. Celso de Mello (vencido). Ali se repetiu que a jurisprudência do Supremo firmara-se no sentido do seu não-cabimento, em hipóteses que tais, dada a natureza eminentemente objetiva do processo de ação direta.[18]

A exigência de legitimidade e interesse diretos fica reforçada com a construção do Supremo, no AgRg em Rcl 368/DF,[19] Pleno, rel. Min. Octavio Gallotti (vencido), de que não cabe reclamação por simples divergência, em tese, com sua orientação jurisprudencial, ocasião que se aproveitou para repisar o descabimento da medida pelo suposto descumprimento de decisão tomada em ação direta de inconstitucionalidade, citando o precedente do AgRg em Rcl 354.

Novamente tratando do controle concentrado de normas, o Supremo inadmite reclamação contra decisão violadora de julgado seu, proferido nesse plano, em ação direta. É a RclQO 385/MA,[20] Pleno, rel. Min. Celso de Mello:

"Reclamação – Garantia da autoridade de decisão emanada do STF – Ação direta de inconstitucionalidade – Natureza do controle normativo abstrato – Atuação do STF como legislador negativo – Inadmissibilidade – Pedido não conhecido.

"O controle normativo abstrato das leis e atos do Poder Público cotejados em face da Constituição não se destina a tutela jurisdicional de direitos ou interesses subjetivos, razão pela qual o eventual descumprimento de decisões proferidas em ação direta de inconstitucionalidade não autoriza o uso da via reclamatória por magistrado que se diz lesado em sua situação jurídica".

Em 25.11.1992 surge precedente importante na questão do manejo da reclamação no controle concentrado de constitucionalidade, na RclQMC (Reclamação – Questão de Ordem – Medida Cautelar) 397/RJ,[21] Pleno, rel. Min. Celso de Mello, pois se começa a admitir a medida nessas hipóteses, sob determinadas condições. Essa variável seria depois reiterada e melhor esclarecida,[22] e passaria a prevalecer sobre a total negativa, até então presente

16 J. 15.03.1989, *DJ* 28.04.1989, p. 6.295.

17 J. 16.05.1991, *DJ* 28.06.1991, p. 8.903.

18 Vejam-se as Reclamações 208 e 224.

19 J. 20.09.1991, *DJ* 18.10.1991, p. 14.548.

20 J. 26.03.1992, *DJ* 18.06.1993, p. 12.109.

21 *DJ* 21.5.93, p. 9.765.

22 Cf., *v.g.*, Pleno, AgRgRcl 486-94/DF, *DJ* 04.11.1994, p. 29.830, Rcl 467, j. 10.10.1994, *DJ* 09.12.1994, p. 34.081. Na Rcl 447/PE, j. 16.02.1995, *DJ* 31.03.1995, p. 7.772, rel. Min. Sydney Sanches, veio a lume acórdão cuja ementa clarifica alguns aspectos de interesse, de onde se colhem os seguintes trechos:

"1. Os julgamentos do STF, nos conflitos de jurisdição e nos recursos extraordinários, referidos na reclamação, têm eficácia apenas *inter partes*, não *erga omnes*, por encerrarem, apenas, controle difuso (*in concreto*) de constitucionalidade.

"2. E como a reclamante não foi parte em tais processos, não pode se valer do art. 102, I, *l*, da CF, nem do art. 156 do RISTF, para impedir a execução de outros julgados em que foi parte, e que sequer chegaram ao STF.

"3. A decisão proferida pela Corte, no julgamento de mérito de ação direta de inconstitucionalidade, esta, sim, tem eficácia *erga omnes*, por envolver o controle concentrado (*in abstracto*) de constitucionalidade, mas não comporta execução. E para preservação de sua autoridade, nessa espécie de ação, o STF só excepcionalmente tem admitido reclamações, e apenas a quem

na jurisprudência do STF, do uso da reclamatória contra decisão violadora de julgado da Corte Suprema em ação direta.

Convém trasladar a ementa desse interessante aresto:

> "Reclamação – Garantia da autoridade de decisão proferida pelo STF em ação direta de inconstitucionalidade – Excepcionalidade do seu cabimento – Ausência de legitimidade ativa – Pedido não conhecido.
>
> "– O ajuizamento de ação direta de inconstitucionalidade, perante o STF, faz instaurar processo objetivo, sem partes, no qual inexiste 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 atenue o rigor dessa vedação jurisprudencial, notadamente em face da notória insubmissão de alguns tribunais judiciários às teses jurídicas consagradas nas decisões proferidas pelo STF em ações diretas de inconstitucionalidade.
>
> "– A expressão 'parte interessada', constante da Lei 8.038/90, embora assuma 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 ativa 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".

Abriu-se, pois, aí, ainda que não completamente, a possibilidade de admitir o uso da reclamação para contornar desobediência (especialmente por parte de outros tribunais) às decisões do STF em sede de controle concentrado de constitucionalidade.

A capitulação, ainda que parcial, da jurisprudência negativa a essa hipótese começou a se dar, diante da evidência de que as decisões assim proferidas, embora dotadas de validade *erga omnes*, vinham sendo freqüentemente descumpridas. Observa-se, portanto, que o Supremo principiou a reconhecer, na reclamação, instrumento para dotar de maior eficácia – diria melhor *efetividade* – seus julgados proferidos no controle concentrado de constitucionalidade.

A admissão dessa evidência foi tributária da preocupação crescente, nos últimos anos, com a efetividade do processo, e da conscientização cada vez maior, ainda que muitas vezes não expressa, de que a reclamação, dada a sua atual sede na Constituição, tem muito a dizer em termos de jurisdição constitucional, não só como mecanismo de reforço

> tenha atuado no respectivo processo, não sendo esse o caso da reclamante".
>
> Na Rcl 448/MS, rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 19.04.1995, *DJ* 09.06.1995, p. 17.226, fez-se um apanhado das distinções, na jurisprudência do STF, das hipóteses de admissibilidade ou não da reclamação para assegurar a autoridade das decisões do Pretório Máximo em ação direta de inconstitucionalidade.
>
> Na RclQO 518/BA, Pleno, j. 14.08.1997, *DJ* 24.10.1997, rel. Min. Moreira Alves, torna o Supremo a perquirir uma condição da ação, tocante à reclamação, a saber, a legitimação ativa para promovê-la, esclarecendo ser firme sua jurisprudência no sentido de que, sendo objetivo o processo pelo qual se exerce o controle de constitucionalidade dos atos normativos em abstrato, não se considera parte interessada, a que alude a Lei 8.038/90, para o efeito de legitimação ativa para propor reclamação sob o fundamento de não-cumprimento de acórdão prolatado em ação direta de inconstitucionalidade, terceiros que tenham, subjetivamente, mero interesse jurídico ou econômico na observância dessa decisão. Cf. precedentes na Rcl 208, *RTJ* 137/7; Rcl 224, *RTJ* 124/411; AgRgRcl 354, *RTJ* 136/467; RclQO 397, *RTJ* 147/31.
>
> No AgRgRcl 680/RS, Pleno, j. 11.09.1997, *DJ* 17.10.1997, rel. Min. Octavio Gallotti, arquiva-se a reclamação por ilegitimidade ativa dos reclamantes e ainda porque, a despeito de fundada em descumprimento de decisão do STF no exercício de controle abstrato de inconstitucionalidade, tinha como objeto essencial a prática de atos administrativos concretos.
>
> Mais recentemente, no AgRgRcl 707/SP, Pleno, j. 17.12.1997, *DJ* 20.03.1998, p. 12, rel. p/ o acórdão Min. Sepúlveda Pertence, proferiu o Supremo decisão estabelecendo que o agravo contra decisão do relator em processo de competência originária do STF, como a que nega liminar em reclamação é recurso ordinário de devolução plena: pode, assim, o Plenário – sem incidir em *reformatio in pejus* – examinar de ofício pressupostos processuais e as condições da ação e, sendo o caso da ausência de uns ou de outros, extinguir o processo (CPC, art. 267, IV e VI, e § 3.º). Entendeu a Corte Máxima, na mesma oportunidade, ilegítimo quem não foi nem poderia ter sido parte em ação direta de inconstitucionalidade, para mover reclamação fundada em desrespeito ao acórdão que nela se haja proferido.
>
> No AgRgRcl 711/SP, j. 02.02.1998, *DJ* 22.05.1998, p. 10, decidiu-se que reclamação ajuizada em face de suposta ofensa à autoridade de decisão do Supremo Tribunal, tomada em ação direta de inconstitucionalidade, somente é cabível, segundo a jurisprudência da Corte, em hipótese excepcional, como a de reclamação contra ato do próprio órgão expedidor da norma declarada inconstitucional.

às competências constitucionalmente traçadas aos órgãos maiores do Judiciário – especialmente o STF e o STJ –, mas também para dotar o sistema de controle de constitucionalidade da maior eficácia possível.

Na Rcl 399/PE,[23] Pleno, rel. Min. Sepúlveda Pertence, o STF reconhece a possibilidade de uso da reclamação no controle concentrado de constitucionalidade diante de determinados pressupostos, quando o mesmo órgão de que emanara a norma declarada inconstitucional persiste na prática de atos concretos que lhe pressuporiam a validade. Grande passo à frente da jurisprudência que antes seguira o Supremo, como no caso da RclQO 380/DF,[24] julgada pouco mais de um ano antes, na qual só aceitara que se interpusesse, para obviar tal problema, uma nova ação direta de inconstitucionalidade, ou ações próprias para afastar os efeitos concretos da desobediência à sua decisão em sede de controle concentrado.[25]

Depois, na ADIMC 907/RJ,[26] Pleno, rel. Min. Ilmar Galvão, como já fizera na ADIMC 864/RS,[27] Pleno, rel. Min. Moreira Alves, o Supremo volta a converter reclamação em ação direta de inconstitucionalidade, com o fito de preservar decisão sua em ação direta de inconstitucionalidade anterior.[28]

Sobre a utilização da reclamação para garantir a eficácia das decisões do Supremo Tribunal proferidas em ação declaratória de constitucionalidade, vale dizer que, desde o final da década de 1990, surgiu um expresso apoio doutrinário a essa possibilidade, da parte de Alexandre de Morais,[29] fundado

23 J. 10.07.1993, *DJ* 24.03.1995, p. 6.804.

24 J. 29.06.1992, *DJ* 02.10.1992, p. 16.843.

25 Alexandre de Morais, *Direito constitucional*, 5. ed., São Paulo: Atlas, 1999, comenta e sumaria a jurisprudência do STF – a que se reporta em várias notas de rodapé, aqui identificadas por asteriscos, referentes a diversos julgados, alguns também referidos neste trabalho – tocante à reclamação em face do controle concentrado de constitucionalidade. Diz ele, às p. 563-564 da obra em foco:

"Para garantir a autoridade de suas decisões proferidas em sede de ação de direta de inconstitucionalidade, o STF admite a utilização de reclamação* (CF, art. 102, I, *l*) desde que ajuizada por um dos co-legitimados para a propositura da própria ação direta de inconstitucionalidade e com o mesmo objeto.** Como acentua o Pretório Excelso, a necessidade de garantir-se a eficácia das decisões em sede de ações diretas de inconstitucionalidade, 'notadamente em face da notória insubmissão de alguns tribunais judiciários às regras jurídicas consagradas nas decisões proferidas pelo STF' autoriza o reconhecimento de legitimidade aos órgãos ativa ou passivamente legitimados à instauração do controle abstrato de constitucionalidade (CF, art. 103).*** Não é admitida, porém, reclamação requerida por terceiros pretensamente interessados, cuja alegação seja eventual prejuízo pelo descumprimento da decisão.**** Em conclusão, conforme pacificado pelo STF, 'hoje, a jurisprudência deste Tribunal tem se orientado no sentido de só admitir reclamação com fundamento em desrespeito à autoridade das suas decisões tomadas em ação direta nos casos em que é requerida por quem foi parte na respectiva ação direta e que tenha o mesmo objeto: Rcl 399-0, rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 07.03.1993, maioria, *DJU* 24.03.1995; RclQO 385/MA (medida liminar), rel. Celso de Mello, j. 26.03.1992, unânime, *RTJ* 146/416; RclQO 397/RJ (medida liminar), rel. Min. Celso de Mello, j. 25.11.1992, unânime, *RTJ* 147/31; Rcl 467/DF, rel. Min. Celso de Mello, j. 10.04.1994, maioria, *DJU* 09.12.1994; Rcl 447/PE, rel. Sydney Sanches, j. 16.02.1995, unânime, j. 31.03.1995'.*****

"(*) STF – 'Ementa: Reclamação. Preliminar: Cabimento de reclamação por desrespeito a decisão do STF prolatada em ação direta de inconstitucionalidade. Mérito: alcance da decisão prolatada na ADIn 598, quanto ao edital de concurso, e desconstituição e cassação de atos exorbitantes desse julgado' (STF, Pleno, Rcl 556-9/TO, rel. Min. Maurício Correia).

"(**) *RTJ* 131/11.

"(***) STF, Rcl 397/RJ – Questão de Ordem, rel. Min. Celso de Mello, *DJ*, Seção I, 21.05.1993; *RTJ* 124/411; *RTJ* 160/788.

"(****) *RTJ* 160/788; STF, Rcl 354-0/DF, rel. Min. Celso de Mello, *DJ*, Seção I, 28.06.1991.

"(*****) STF, Pleno, Rcl 702-5/PI – Medida Liminar, rel. Min. Maurício Correia, *DJ*, Seção I, 04.11.1997, p. 56.548. No mesmo sentido: STF, Pleno, Rcl 556-9/TO, rel. Min. Maurício Corrêa, *DJ*, Seção I, 03.10.1997, p. 49.230".

Vê-se, portanto, que a essa altura não admitia o Supremo que alguém, que não tivesse sido parte em ação direta de inconstitucionalidade, *v.g.*, julgada procedente, reclamasse contra quem estivesse aplicando, em seu desfavor, a norma considerada inconstitucional. Apesar de ter essa ação efeito *erga omnes*, como não possuía efeito vinculante, o entendimento da Corte Máxima era o de que, sem a vinculação, não se configuraria desobediência à decisão a contrariedade a esta por quem não fora parte na ação em que ela houvesse sido proferida.

26 J. 08.10.1993, *DJ* 03.12.1993, p. 26.356.

27 J. 23.06.1993, *DJ* 17.09.1993, p. 18.927.

28 Na ADInMC 1573/SC, Pleno, rel. Min. Sydney Sanches, j. 11.06.1997, *DJ* 05.09.1996, p. 41.870, uma vez mais se converteu reclamação em ação direta de inconstitucionalidade, para resolver problema criado por ato normativo de parlamento estadual – no caso, uma emenda à Constituição do Estado de Santa Catarina – descumpridor de decisório anterior do STF.

29 Cf. Morais, Alexandre de. Op. cit., p. 574: "A efetividade dos efeitos vinculantes da decisão do STF [em ação declaratória de constitucionalidade] será preservada,

em decisórios liminares do STF nas Reclamações 739-6/MS, rel. Min. Sydney Sanches;[30] 755-1/MG, rel. Min. Ilmar Galvão;[31] e 753-9/RS, rel. Min. Octavio Gallotti.[32]

Incontáveis decisões se seguiram, a partir de então, deferindo liminares – depois confirmadas – em reclamações contra o descumprimento de decisão do Supremo em ação declaratória de constitucionalidade.

Muitas se reportavam à ADC 4-6/DF, em que o Supremo, em decisão liminar, julgou constitucional o art. 1.º da Lei 9.494, de 10.09.1997, que veda a concessão de tutela antecipada contra a Fazenda Pública, nas hipóteses em que, no mandado de segurança e na ação cautelar, não possa ser concedida a liminar.

Com efeito, em 11.02.1998, o Plenário do STF, nos autos citada ação declaratória de constitucionalidade, promovida pelas Presidências da República, do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, sendo relator o Min. Sydney Sanches, por maioria,[33] deferiu, em parte, o pedido de medida cautelar, para suspender, com eficácia *ex nunc*, e com efeito vinculante, até final julgamento da ação, a prolação de qualquer decisão sobre pedido de tutela antecipada contra a Fazenda Pública, que tenha por pressuposto a constitucionalidade ou a inconstitucionalidade do mencionado art. 1.º da Lei 9.494/97, sustando, ainda, com a mesma eficácia, os efeitos futuros dessas decisões antecipatórias de tutela já proferidas contra a Fazenda Pública.[34]

Na ReclMC 981/SP[35] e em várias outras semelhantes, relatadas pelo Min. Marco Aurélio, também se deu o mesmo, embora nesses casos o relator haja indeferido tais liminares, por entender que o Supremo, conferindo efeito vinculante a sua decisão liminar na já referida ADC 4, foi além do que permite a Constituição Federal, cujo art. 102, § 2.º, é expresso ao atribuir tal efeito apenas às decisões definitivas de mérito nesse tipo de ação.[36]

Todavia, com a Lei 9.868, de 10.11.1999, o óbice levantado pelo Min. Marco Aurélio perdeu a

se necessário, pelo instrumento da reclamação, uma vez que não haverá possibilidade de insurgência contra a aplicação da lei ou ato normativo federal declarado, liminarmente, constitucional".

30 *DJ* 19.03.1998, p. 7.

31 *DJ* 05.05.1998, p. 5.

32 *DJ* 04.05.1998, p. 44.

33 Vencidos, em parte, o Min. Néri da Silveira, que deferia a medida cautelar em menor extensão, e, integralmente, os Ministros Ilmar Galvão e Marco Aurélio, que a indeferiam.

34 Cf. *DJ* 21.05.1999, p.2. Em seu voto, o rel. Min. Sydney Sanches observou: "Cabe advertir, por necessário, que o eventual descumprimento, por Juízes ou Tribunais, da decisão plenária do STF, especialmente quando proferida com efeito vinculante (CF, art. 102, § 2.º), justificará a utilização de instrumento constitucional da reclamação, mesmo tratando-se de julgamento referente a pedido de medida cautelar em sede de ação declaratória de constitucionalidade. É que o Plenário do STF, ao deferir o pedido de medida cautelar na ADC 4/DF, expressamente atribuiu, à sua decisão, eficácia vinculante e subordinante, com todas as conseqüências jurídicas daí decorrentes, inclusive aquelas de natureza processual concernentes ao emprego do instituto da reclamação. Não se pode ignorar, neste ponto, que uma das funções processuais da reclamação consiste, precisamente, em garantir a autoridade das decisões proferidas pelo STF, consoante tem sido enfatizado pela jurisprudência desta Corte (Rcl 644/PI, rel. Min. Celso de Mello). Esse instrumento formal de tutela, "que nasceu de uma construção pretoriana" (*RTJ* 112/504), busca, em essência, fazer prevalecer, no plano da hierarquia judiciária, o efetivo respeito aos pronunciamentos jurisdicionais emanados desta Suprema Corte, resguardando, desse modo, a integridade e a eficácia subordinante dos comandos que deles emergem (*RTJ* 149/354-355), rel. Min. Celso de Mello). (...) Vê-se, portanto, que o interesse público – mesmo reconhecida a prejudicialidade deste pedido – não ficará comprometido e nem se exporá a qualquer situação de risco, precisamente em virtude da possibilidade de imediata utilização, pela entidade estatal, quando for o caso, do instrumento constitucional da reclamação".

35 A liminar foi apreciada pelo relator em 24.11.1998. *DJ* 16.12.1998, p. 47.

36 O Min. Marco Aurélio (um dos integralmente vencidos no julgamento da ADC 4), levantava, nesses casos, a seguinte argumentação: "Atente-se para o teor do § 2.º do art. 102 da Carta da República. O efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e ao Poder Executivo, com contornos de exceção, diz respeito as decisões definitivas de mérito. Porque (...) o direito possui institutos, expressões e vocábulos com sentido próprio, não sendo possível confundir decisão definitiva de mérito com ato judicial precário e efêmero, como é a liminar. Aliás, o próprio STF, ao defrontar-se com a primeira ação declaratória ajuizada, explicitou a espécie, ante questão de ordem suscitada pelo relator – Min. Moreira Alves –, observando, assim, o mandamento constitucional e, mais do que isso, a necessidade de não se inserir, no campo de aplicação do Diploma Maior, hipótese nele não contemplada. A teor do disposto nos arts. 522, 523, § 4.º, e 527, II, do CPC, a (...) [reclamante] conta com agravo retido contra a tutela em comento, podendo a este ser imprimida, pelo relator, perante o tribunal (...) [de origem], a eficácia suspensiva. A dualidade de medidas é, no caso, incompatível com o arcabouço normativo constitucional" (*e.g.*, na Rcl 981/SP, já referida).

razão de ser, porque essa norma passou a permitir a imposição de *efeito vinculante* além das hipóteses expressamente previstas no Texto Constitucional, consagrando a interpretação ampla dada pelo Supremo desde a ADC 4: o poder de acautelar está contido no poder de julgar.

A partir de então, o manejo da reclamação como via da efetivação do controle de constitucionalidade passou a ser freqüente.

Em algumas das decisões monocráticas em que verberava contra a linha seguida na referida ação declaratória de constitucionalidade, afirmou o Min. Marco Aurélio que a questão em pauta passara a provocar uma quantidade de reclamações nunca vista na Corte Suprema.

Isso se coaduna com a opinião do Min. José Carlos Moreira Alves, escrevendo em 1997, quando a introdução da ação declaratória de constitucionalidade era recente, e o Supremo, até então, só havia julgado uma. Ele, então, já admitira que, pelo efeito vinculante, atribuído a essa ação pela EC 3/93, que a instituiu, "se admitiria a reclamação direta ao STF, porque o efeito vinculante para as instâncias hierarquicamente inferiores e para o Poder Executivo possibilitaria àqueles a quem a lei continuasse a ser aplicada de reclamarem ao STF".[37]

Preocupava-se, porém, diante dessa situação, dizendo, na seqüência de seu raciocínio: "Com isso, obviamente, temos que admitir um outro problema, que é o de saber, enquanto não houver instalada no país uma *mentalidade* de cumprimento dessas decisões, se essas reclamações não serão em número avultado" (o grifo não consta do original).

Suas palavras, portanto, foram proféticas. O Supremo começa a se ver diante de tal problema.

No mesmo escrito, sugerira, em conclusão, *de lege ferenda,* uma disciplina que possibilitasse ao STF estabelecer, em seu regimento interno, nesses casos, a avocação apenas da tese, para que a Corte, "ao invés de julgar novamente a causa, nos casos em que esta reclamação fosse procedente (...) apenas cassaria a decisão contrária e determinaria às instâncias inferiores que julgassem a causa com base naquela tese por ele fixada".[38]

Entretanto, passados dez anos, alguns desses problemas, levantados pelo eminente ex-decano do STF, parecem ainda estar em aberto.

Por certo ângulo, é possível identificar uma diferenciação, na jurisprudência do STF, quanto à admissibilidade de reclamação para garantir a autoridade de decisão sua, proferida em controle concentrado. Se à decisão supostamente desobedecida – oriunda quer de ação declaratória de constitucionalidade ou mesmo de ação direta de inconstitucionalidade, dada a permissividade da Lei 9.868[39] –, foi atribuído efeito vinculante, a

37 Observe-se, uma vez mais, que há, portanto, uma diferenciação, na jurisprudência do STF, quanto à admissibilidade de reclamação para garantir a autoridade de decisão sua, proferida em ação declaratória de constitucionalidade, em relação à mesma hipótese, em ação direta de inconstitucionalidade. Na primeira, a admissão da reclamação está sendo ampla, dado seu efeito vinculante (embora, no preciso caso da ADC 4, a questão esteja merecendo questionamento, porque atribuiu-se tal vinculação a uma decisão liminar, e não definitiva de mérito, como prevê o § 2.º do art. 102 da CF). Mas na última, despida do efeito vinculativo, ainda que revestida da força *erga omnes,* só se admite a reclamação excepcionalmente, se movida por quem foi parte na ação de inconstitucionalidade cujo julgado esteja sendo descumprido, conforme se viu. A possibilidade de uma verdadeira torrente de reclamações, nesses casos, terá certamente – consoante igualmente já se noticiou em anterior nota de rodapé – pesado para definir a jurisprudência do STF, no que tange às ações diretas de inconstitucionalidade, de somente em casos muito limitados admitir a reclamatória para garantir o cumprimento das decisões nelas proferidas.

38 Moreira Alves, José Carlos. Poder Judiciário. *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política* 18/269-282, São Paulo: RT, 1997. Os trechos citados estão à p. 279.

39 Em inúmeras decisões o STF vem atribuindo efeito vinculante a ações diretas de inconstitucionalidade, e assim aceitando o manejo da reclamação para o caso de descumprimento de tal espécie de decisão, *e.g.* na Rcl-AgR 2.617-MG, rel. Min. Cezar Peluso, j. 23.2.2005, *DJ* 20.05.2005, e ementada assim: "Inconstitucionalidade. Ação direta. Lei estadual. Tributo. Taxa de segurança pública. Uso potencial do serviço de extinção de incêndio. Atividade que só pode ser 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, § 2.º, da CF, e do art. 28, parágrafo único, da Lei Federal 9.868/99. *A eficácia geral e o efeito vinculante de decisão*, proferida pelo STF, *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" (grifou-se).

admissão da reclamação é ampla. Mas se é despida do efeito vinculativo, ainda que revestida da força *erga omnes*, só se admitiria a reclamação excepcionalmente, se movida por quem foi parte na ação de inconstitucionalidade cujo julgado esteja sendo descumprido.

Assim, na Rcl 3.352/PB,[40] rel. Min. Carlos Britto, em cuja ementa se estabeleceu:

"Ementa: Constitucional. Reclamação. Alegado desrespeito às decisões proferidas nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade 1.643 e 2.554-AgRg.

"No julgamento da ADIn 1.643, o STF reconheceu a constitucionalidade do inc. XIII do art. 9.º da Lei 9.317/96. E o fato é que os atos reclamados, longe de declarar a inconstitucionalidade de tal dispositivo, nele se apoiaram. Também *não merece acolhida a tese de desrespeito à parte dispositiva do julgamento que se proferiu na ADIn 2.554-AgRg. É que, ali, inexistiu decisão com efeito vinculante.* O tribunal apenas negou provimento ao agravo regimental, extinguindo a ação sem julgamento de mérito (art. 28 da Lei 9.868/99). Ainda que assim não fosse, os atos questionados estão em conformidade com o que ficou decidido na ADIn 2.554-AgRg. Reclamação improcedente" (grifou-se).

Nada obstante tudo isso, o alargamento da jurisprudência do Supremo em tema de reclamação para fazer cumprir suas próprias decisões vem sendo – felizmente – tão notável, nos últimos tempos, que essa sutil diferença está praticamente desaparecendo, ao menos do ponto de vista prático, na matéria que ora nos interessa.[41]

Exemplo disso é o acórdão da Rcl 1.987/DF,[42] rel. Min. Maurício Correia, em que se estatuiu que basta o ato desafiar a exegese constitucional consagrada pelo STF em controle concentrado – ainda que a ofensa se dê por via oblíqua – para ensejar a possibilidade de reclamação:

"Ementa: Reclamação. Cabimento. Afronta à decisão proferida na ADIn 1.662/SP. Seqüestro de verbas públicas. Precatório. Vencimento do prazo para pagamento. EC 30/2000. § 2.º do art. 100 da CF.

"1. Preliminar. Cabimento. Admissibilidade da reclamação contra qualquer ato, administrativo ou judicial, que desafie a exegese constitucional consagrada pelo STF em sede de controle concentrado de constitucionalidade, ainda que a ofensa se dê de forma oblíqua.

"2. Ordem de seqüestro deferida em razão do vencimento do prazo para pagamento de precatório alimentar, com base nas modificações introduzidas pela EC 30/2000. Decisão tida por violada – ADIn 1.662/SP, Maurício Corrêa, *DJ* 19.09.2003: Prejudicialidade da ação rejeitada, tendo em vista que a superveniência da EC 30/2000 não provocou alteração substancial na regra prevista no § 2.º do art. 100 da CF.

"3. Entendimento de que a única situação suficiente para motivar o seqüestro de verbas públicas destinadas à satisfação de dívidas judiciais alimentares é a relacionada à ocorrência de preterição da ordem de precedência, a essa não se equiparando o vencimento do prazo de pagamento ou a não-inclusão orçamentária.

"4. Ausente a existência de preterição, que autorize o seqüestro, revela-se evidente a violação ao conteúdo essencial do acórdão proferido na mencionada ação direta, que possui eficácia *erga omnes* e efeito vinculante. A decisão do tribunal, em substância, teve sua autoridade desrespeitada de forma a legitimar o uso do instituto da reclamação. Hipótese a justificar a transcendência sobre a parte dispositiva dos motivos que embasaram a decisão e dos princípios por ela consagrados, uma vez que os fundamentos resultantes da interpretação da Constituição devem ser observados por todos os tribunais e autoridades, contexto que contribui para a preservação e desenvolvimento da ordem constitucional.

"5. Mérito. Vencimento do prazo para pagamento de precatório. Circunstância insuficiente para legitimar a determinação de seqüestro. Contrariedade à autoridade da decisão proferida na ADIn 1.662. Reclamação admitida e julgada procedente".

Ainda, o raciocínio levantado no aresto acima, especialmente no item 4 de sua ementa, de que se justifica e legitima o uso da reclamação para proteger decisão que, em sua substância, fora desrespeitada, mesmo quanto aos motivos que a embasaram – fora, pois, da sua parte dispositiva – tem sido desenvolvido e reafirmado em outros julgados do

40 J. 26.04.2007, *DJ* 08.06.2007, p. 131.

41 A questão, porém, merece reflexão, embora empreendê-la mais aprofundadamente extrapole o âmbito deste trabalho. Clóvis Andrade Goulart, escrevendo sobre a matéria ora em pauta, se preocupa sobremaneira com a distinção entre os efeitos *erga omnes* e vinculante. Vale consultar seu artigo sobre o assunto: GOULART, Clóvis Andrade. A reclamação no Supremo Tribunal Federal e o efeito vinculante no controle abstrato de constitucionalidade. *Jus Navigandi*, n. 747, Teresina, ano 9, 21.06.2005. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7053>.

42 J. 1.º.10.2003, *DJ* 21.05.2004, p. 33.

Supremo, como se vê na Rcl 2.363/PA,[43] rel. Min. Gilmar Mendes:

"Ementa: Reclamação. 2. Seqüestro de recursos do Município de Capitão Poço. Débitos trabalhistas. 3. Afronta à autoridade da decisão proferida na ADIn 1.662. 4. Admissão de seqüestro de verbas públicas somente na hipótese de quebra da ordem cronológica. Não equiparação às situações de não-inclusão da despesa no Orçamento. 5. Efeito vinculante das decisões proferidas em ação direta de inconstitucionalidade. 6. Eficácia que transcende o caso singular. 7. *Alcance do efeito vinculante que não se limita à parte dispositiva da decisão. 8. Aplicação das razões determinantes da decisão proferida na ADIn 1.662.* 9. Reclamação que se julga procedente" (grifou-se).

Um outro aspecto que não pode ser olvidado é o que a doutrina vem chamando de *objetivação*, *objetivização* ou *abstrativização do controle difuso de constitucionalidade* no âmbito dos julgados recentes do STF.[44] Trata-se da concessão, mesmo no âmbito de tal controle, de prestação jurisdicional que se destina não apenas a proteger, concretamente, o direito subjetivo da parte – objetivo tradicional da fiscalização difusa de constitucionalidade –, mas também a amparar, abstratamente – daí a expressão doutrinária em destaque –, o direito objetivo, que diz respeito a todos, e portanto implica revestir as decisões respectivas de efeitos erga omnes ou até vinculantes, que sempre foram típicos apenas do controle concentrado. Exemplos conspícuos dessa nova orientação do STF, o HC 82.959-7, rel. Min. Marco Aurélio,[45] o RE 376.852, rel. Min. Gilmar Mendes,[46] o AI 375.011, rel. Min. Ellen Gracie.[47] Nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade 3.345 e 3.365, rel. Min. Celso de Mello,[48] o Supremo confirmara a eficácia geral de acórdão de seu Plenário no RE 197.917/SP.[49]

Esse fenômeno conduz, necessariamente, à conclusão – a que já chegaram, explicitamente, juristas como Fredie Didier Jr.[50] Luiz Flávio Gomes[51] – de que pode o prejudicado, via reclamação, bater às portas da Corte Maior para que se reconheça seu direito, mesmo se a decisão descumprida fora proferida em controle difuso de constitucionalidade, num feito no qual ele não era parte.

Concordo plenamente com esse raciocínio. A conclusão não, porém, é inteiramente pacífica, porque o Supremo Tribunal não só ainda não foi expresso a respeito, mas até vez por outra parece recuar das conseqüências a que necessariamente conduz a objetivização do controle concentrado de constitucionalidade por ele exercido. Veja-se, a propósito, julgado do Min. Carlos Britto na Rcl 4263-MT, em 06.04.2006.[52] Mas o cabimento da reclamação para impor a todos o cumprimento de decisão proferida em controle difuso de constitucionalidade (abstrativizado) ganha novo alento no julgamento (ainda não concluído) da Rcl 4.335-AC, rel. Min. Gilmar Mendes, campeão dessa causa no seio da Suprema Corte, como se depreende de tópicos sob o título Reclamação: cabimento e Senado Federal no controle da constitucionalidade, colhidos nos *Informativo STF* 454 e 463. Até o momento em que são escritas estas linhas não houve novidades nesse caso, consoante se extrai do acompanhamento processual do feito no site do Supremo.[53]

O manejo da reclamação na esfera do controle difuso de constitucionalidade poderá ser ainda mais ampliado dependendo de como o Supremo

43 J. 23.10.2003, *DJ* 1.°.04.2005, p. 7.

44 Ver, a respeito: Didier Jr., Fredie. Transformações do recurso extraordinário. *Aspectos polêmicos e atuais dos recursos cíveis e assuntos afins*. Arruda Alvim Wambier, Teresa; Nery Jr., Nelson (Coord.). São Paulo: RT, 2006. p. 104-121.

45 J. 23.02.2006, *DJ* 1.°.09.2006, p. 18. Trata-se do famoso caso da inconstitucionalidade das normas proibitivas de progressão de regime em crimes hediondos.

46 J. 27.03.2003, *DJ* 13.06.2003, p. 11.

47 J. 05.10.2004, *DJ* 28.10.2004, p. 43.

48 O STF, por maioria, julgou improcedentes as ações diretas de inconstitucionalidade (3345-DF e 3365-DF), vencido, em ambas as ações, o Min. Marco Aurélio. Cf. informação no sítio do STF <http://www.stf.gov.br/portal/peticaoInicial/verPeticaoInicial.asp?base=ADIN&s1=3345%20ou%20335&processo=3345>.

49 Rel. Min. Maurício Correia, j. 2002, *DJ* 07.05.2004, p. 8. Neste decidiu-se acerca do número de Vereadores nas Câmaras Municipais. Em decorrência, o e. TSE editou a Resolução 21.702/2004, dando eficácia geral a tal *decisum*. As Ações Diretas de Inconstitucionalidade 3.345 e 3.35 foram ajuizadas em face desta resolução, a pretexto de que o *decisum* no RE 197.917 não tinha efeitos *erga omnes*. O STF as julgou improcedentes, considerando que tal extraordinário devia ser interpretado em defesa da ordem constitucional objetiva.

50 *Transformações do recurso extraordinário* cit., p. 112.

51 Gomes, Luiz Flávio. STF admite progressão de regime nos crimes hediondos. *Jus Navigandi*, Teresina, ano 10, n. 1003, 31 mar. 2006. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=8181>.

52 *DJ* 19.04.2006, p. 24.

53 <http://www.stf.gov.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=4335&classe=Rcl&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>.

Tribunal venha a interpretar e aplicar determinadas disposições que decorreram da introdução, pela EC 45, do § 3.º ao art. 102 da Constituição, introduzindo o instituto da repercussão geral no recurso extraordinário. A Lei 11.418, de 19.12.2006, que regulou o assunto, acrescentou ao Código de Processo Civil os arts. 543-A e 543-B, inaugurando uma sistemática que lembra a do art. 14, §§ 4.º a 9.º, da Lei 10.259, de 12.07.2001 (Lei dos Juizados Especiais Federais) e que remete também à do art. 21 da Lei 9.868, de 10.11.1999 (Lei do Processo da ADIn e da ADC). Os novos dispositivos legais conferem ao Supremo, induvidosamente, mecanismos para dar efeito geral a decisões que, ordinariamente, teriam eficácia meramente inter partes.

Especialmente o § 4.º do art. 543-B parece ser algo como um caso específico de reclamação, pois dispõe sobre o poder que tem o STF, "nos termos de seu Regimento Interno" de "cassar ou reformar, liminarmente, o acórdão contrário à orientação firmada". Ora. É justamente isso que faz, ou quando menos pode fazer o Supremo em sede de reclamação, como se depreende dos arts. 158 e 161 do RISTF.

À vista disso tudo, aquela idéia do hoje aposentado Min. Moreira Alves, de permitir ao STF, em sede reclamatória, de avocar não o feito, mas a tese, parece, estar sendo viabilizada.

Seja como for, o advento do art. 103-A e seu § 3.º apenas consolida uma tendência, a do uso da reclamação como mecanismo para conferir maior eficácia ou efetividade às decisões normativas do STF, como já dizíamos em 2000: "Dentre os mais promissores caminhos que o futuro aponta à reclamação está o de torná-la instrumento do controle abstrato de normas (...) principalmente, impondo a eficácia das decisões tomadas em tese (...)".[54]

Como frisamos anteriormente, portanto, ainda que não estivesse previsto especificamente na Constituição, seria evidentemente possível o manejo da reclamação para impor o cumprimento de súmula vinculante, porquanto essa espécie de norma emana de decisão do STF e se impõe a todos, motivo pelo qual se enquadraria no conceito de decisão cuja autoridade cabe impor por meio do uso dessa medida.

A previsão constitucional, porém, foi importante, já por realçar, ainda mais, o papel da reclamação em nosso direito processual constitucional, já por espancar quaisquer dúvidas que pudesse haver a respeito dessa vertente de seu manejo.

54 DANTAS, Marcelo Navarro Ribeiro. *Reclamação...* cit., p. 522.

6. A LEGISLAÇÃO REGULAMENTAR E SEUS PROBLEMAS

Com a edição da Lei 11.417, de 19.12.2006, que regulamenta o art. 103-A da Constituição, a matéria ficou detalhada nos seguintes dispositivos:

"Art. 7.º Da decisão judicial ou do ato administrativo que contrariar enunciado de súmula vinculante, negar-lhe vigência ou aplicá-lo indevidamente caberá reclamação ao Supremo Tribunal Federal, sem prejuízo dos recursos ou outros meios admissíveis de impugnação.

"§ 1.º Contra omissão ou ato da Administração Pública, o uso da reclamação só será admitido após esgotamento das vias administrativas.

"§ 2.º Ao julgar procedente a reclamação, o Supremo Tribunal Federal anulará o ato administrativo ou cassará a decisão judicial impugnada, determinando que outra seja proferida com ou sem aplicação da súmula, conforme o caso.

"Art. 8.º O art. 56 da Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999, passa a vigorar acrescido do seguinte § 3.º:

"'Art. 56. (...)

"'(...)

"'§ 3.º Se o recorrente alegar que a decisão administrativa contraria enunciado da súmula vinculante, caberá à autoridade prolatora da decisão impugnada, se não a reconsiderar, explicitar, antes de encaminhar o recurso à autoridade superior, as razões da aplicabilidade ou inaplicabilidade da súmula, conforme o caso'.

"Art. 9.º A Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999, passa a vigorar acrescida dos seguintes arts. 64-A e 64-B:

"'Art. 64-A. Se o recorrente alegar violação de enunciado da súmula vinculante, o órgão competente para decidir o recurso explicitará as razões da aplicabilidade ou inaplicabilidade da súmula, conforme o caso'.

"'Art. 64-B. Acolhida pelo Supremo Tribunal Federal a reclamação fundada em violação de enunciado da súmula vinculante, dar-se-á ciência à autoridade prolatora e ao órgão competente para o julgamento do recurso, que deverão adequar as futuras decisões administrativas em casos semelhantes, sob pena de responsabilização pessoal nas esferas cível, administrativa e penal'".

O *caput* e o § 2.º do art. 7.º da Lei 11.417/2006 não inovaram. Repetem, basicamente, o texto constitucional (art. 103-A e seu § 3.º), e o da Lei da Reclamação (Lei 8.038/90, art. 17), com adequações.

Já o § 3.º desse mesmo art. 7.º estabelece uma *condição* específica (ou condição de procedibilidade) para a reclamação contra ato omissivo ou comissivo da Administração em desacordo com súmula vinculante: o esgotamento das vias administrativas.

Consideramos tal dispositivo, *maxima venia*, um atraso.

Mais: como entendemos que a reclamação é uma ação, consideramo-lo claramente inconstitucional, porque não se podem estabelecer condicionamentos dessa espécie, ainda mais em lei, ao direito de ação, que é constitucionalmente incondicionado.

Entretanto, mesmo quem conceber – como o Supremo agora faz, e que será objeto de outro estudo, que antes anunciamos – a reclamação como expressão do direito constitucional de petição, também há de reconhecer que o dispositivo é tacanho, uma vez que permitirá à Administração continuar descumprindo decisão do STF enquanto durarem seus recursos e instâncias administrativas.

Porque, seja qual for a natureza jurídica que se entender tenha a reclamação, induvidoso é que se constitui em medida estabelecida pela Constituição sem a condição que o legislador ordinário indevidamente agora tenta lhe impor.

A inconstitucionalidade, pois, é, por qualquer ângulo, patente.

Já se viu esse filme, com o condicionamento do manejo do mandado de segurança à inexistência de recurso administrativo com efeito suspensivo. Com o tempo, a doutrina e a jurisprudência – inclusive do STF – foram removendo todas as condicionantes.

Aqui é pior. Pior, porque retornamos a um estilo normativo de meados do século passado. Pior, porque não se condiciona o exaurimento das vias administrativas sequer à existência de um recurso com efeito suspensivo. Impõe-se exaurir as vias administrativas, *tout court*, haja ou não recurso administrativo com tal efeito.

Independentemente da opinião que se tenha da natureza jurídica da reclamação, o condicionamento é inconstitucional. Significa que, mais importante do que decisão normativa do Supremo, é um trâmite burocrático da Administração.

Esperamos que algum sujeito legitimado levante o problema, e o próprio STF afirme a inconstitucionalidade do dispositivo.

O art. 8.º, que acrescenta um § 3.º ao art. 56 da Lei 9.784/99 (Lei do Processo Administrativo) é mera decorrência do equívoco legislativo anterior, e apenas o revela em toda sua extensão: vê-se, de sua leitura, que qualquer autoridade administrativa, ainda que de ínfimo escalão, terá o poder de dizer por que, a seu sentir, o ato que praticou não se enquadra na vinculação estabelecida pelo *decisum* do Supremo. Até aí não há nada demais; o problema é que, dado esse convencimento do agente da Administração, o prejudicado vai ficar sem poder ingressar com a reclamação!

Portanto, o entendimento de uma autoridade administrativa qualquer, em matéria constitucional, vai ter, de acordo com essa norma legal, mais peso e mais valor que o de dois terços dos membros do STF!

Será que o Supremo Tribunal permitirá tamanha agressão a suas elevadíssimas funções de intérprete máximo da Constituição?

Finalmente, o art. 9.º da Lei 11.417/2006 adiciona mais dois artigos à Lei 9.784/99: o art. 64-A continua a linha, a nosso ver equivocada, de regular, no seio dos trâmites internos da Administração, dessa feita junto ao órgão recursal julgador dos recursos administrativos, uma condicionante inconstitucional. Já o art. 64-B é positivo, pois regulamenta a adequação, para casos futuros, dos órgãos administrativos implicados em ato violador do determinado em súmula vinculante.

7. Conclusões

O uso da reclamação para impor o cumprimento de súmula vinculante, isto é, o manejo da reclamatória, no Supremo, contra ato administrativo ou decisão judicial que contrariar essa espécie de súmula, decorre diretamente de comando da Constituição, pelo § 3.º de seu art. 103-A, acrescentados pela EC 45/2004.

Essa hipótese constitui-se num caso específico de reclamação perante o STF, embora se impusesse, ainda que não tivesse sido explicitado no mencionado § 3.º, diante do advento da súmula vinculante instituída pelo *caput* do art. 103-A. Isso em virtude da possibilidade de subsunção de tal situação à definição genérica da incidência da reclamação naquela Corte, defluente do art. 102, I, *l*.

Reconheça-se, porém, que a previsão constitucional desse caso específico de reclamação é importante por realçar, ainda mais, o papel da medida em nosso direito processual constitucional, e por espancar quaisquer dúvidas que pudessem haver a respeito dessa vertente de seu manejo.

A utilização da reclamatória para reforçar o cumprimento devido de súmula vinculante do Supremo é ainda o coroamento da evolução jurisprudencial do Pretório Máximo no sentido da inserção da reclamação como mecanismo para conferir a maior efetividade possível a suas decisões normativas, especialmente aquelas defluentes do controle concentrado de constitucionalidade.

A Lei 11.417/2006, que regulamentou a matéria, porém, conquanto não comprometa os avanços antes referidos, incidiu num retrocesso, consistente num condicionamento ao exaurimento da instância administrativa, quando o ato ou omissão alegadamente violador da súmula vinculante for praticado por agente ou órgão da Administração.

O dispositivo legal que encarta tal condição e aqueles que lhe constituem desdobramentos afiguram-se inconstitucionais por buscarem submeter o exercício da reclamatória, estabelecido livremente pela Constituição, a condicionamento imposto pelo legislador ordinário.

BIBLIOGRAFIA

DANTAS, Marcelo Navarro Ribeiro. *Reclamação constitucional no direito brasileiro.* Porto Alegre: Fabris, 2000.

_____. Reclamação constitucional. In: FARIAS, Cristiano Chaves de; DIDIER JR., Fredie (Org.). *Procedimentos especiais cíveis:* legislação extravagante. São Paulo: Saraiva, 2003.

GOULART, Clóvis Andrade. A reclamação no Supremo Tribunal Federal e o efeito vinculante no controle abstrato de constitucionalidade. *Jus Navigandi,* Teresina, ano 9, n. 747, 21.07.2005. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7053>.

GRINOVER, Ada Pellegrini. A reclamação para garantia da autoridade das decisões dos tribunais. *Revista Síntese de Direito Penal e Processual Penal,* 11-18, ano 2, n. 2, jun.-jul. 2000.

LAUREANO, Germana Galvão Cavalcanti. Constitucionalidade da instituição da reclamação jurisdicional no âmbito dos Estados-membros. A mudança de paradigma do Supremo Tribunal Federal. *Jus Navigandi,* Teresina, ano 9, n. 567, 25.01.2005. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6214>.

MORAIS, Alexandre de. *Direito constitucional.* 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

MOREIRA ALVES, José Carlos. Poder Judiciário. *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política,* São Paulo: RT, n. 18, p. 269-282, 1997.