

A RECLAMAÇÃO CONSTITUCIONAL EM MATÉRIA DE CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE NO STF: UMA REFLEXÃO SOBRE A SEGURANÇA JURÍDICA

Diego Oliveira dos Santos *

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo examinar o instituto da reclamação constitucional e refletir a respeito do seu avanço no direito brasileiro e sua aplicabilidade como meio de garantia dos efeitos das decisões do Supremo Tribunal Federal, notadamente em matéria de controle concentrado de constitucionalidade. Esta investigação busca analisar a supremacia da Constituição como um imperativo, uma vez que, na aferição de constitucionalidade, existe a preocupação em efetivar a vinculação das manifestações normativas em relação às normas constitucionais. Ademais, há o exame, a partir dos comandos constitucionais, do precedente inserto na Reclamação nº 4.374/PE, julgada pela Suprema Corte. Neste sentido, este trabalho, visa, ainda, investigar a imprescindibilidade da referida ação judicial (reclamação) para uniformização dos julgamentos realizados pelos tribunais e juízes do País em prol da segurança jurídica, princípio fundamental e característico de um regime democrático, a partir dos preceitos da Constituição da República Federativa de 1988.

Palavras-chave: Reclamação Constitucional. Supremacia da Constituição. Controle de Constitucionalidade. Segurança Jurídica. Observância das decisões do Supremo Tribunal Federal.

ABSTRACT

This article aims to examine the Institute of constitutional complaint and reflect on its advancement in Brazilian law and its applicability as a means of ensuring the effects of the rulings of the Federal Supreme Court, notably in the matter of control Constitutionality concentrate. This investigation seeks

* Pós-graduando em Direito Público pela Universidade Salvador (UNIFACS). Membro do Grupo de Pesquisa Controle de Constitucionalidade (UFBA/CNPQ). Monitor do Escritório Modelo Professor Manoel Ribeiro da Universidade Católica do Salvador (UCSAL). Advogado.

to analyze the supremacy of the Constitution as an imperative, since, in the benchmarking of constitutionality, there is a concern in effecting the linking of the normative manifestations in relation to constitutional norms. Moreover, there is the examination, from the constitutional commands, of the preceding insert in the complaint nº 4.374/PE, judged by the Supreme Court. In this respect, this work is also aimed at investigating the indispensability of the aforementioned judicial action (complaint) for the uniformity of judgments conducted by the courts and judges of the country in view of legal certainty, fundamental and characteristic principle of a regime Democratic, from the precepts of the Constitution of the Federative Republic of 1988.

Keywords: Constitutional complaint. Sovereignty of the Constitution. Constitutionality control. Legal Security. Compliance with the decisions of the Supreme Court.

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho busca analisar o instituto da reclamação constitucional – como meio de garantia da preservação dos efeitos dos julgados do Supremo Tribunal Federal – em matéria de controle de constitucionalidade.

Neste sentido, pretende-se refletir sobre o controle de constitucionalidade, a propósito da supremacia da Constituição, e como consectário lógico, a viabilidade e a utilidade da reclamação para a consecução da segurança jurídica. Desta forma, a atual reflexão está na ordem do dia, sobretudo nestes tempos marcados por imensa insegurança jurídica.

Nesta linha, é imprescindível uma análise sobre a propositura da reclamação como meio assecuratório de cumprimento das decisões, que, nesta dimensão, pode ser até utilizada como redefinição (restritiva ou ampliativa) de julgados em matéria de controle de constitucionalidade, não se devendo admitir, entretanto, a mudança do conteúdo da decisão-paradigma.

Trata-se, portanto, de pesquisa de cunho exploratório, que tem como objetivo descobrir e proporcionar maior familiaridade com o instituto da reclamação em matéria do referido controle. Todavia, possui também traços

de pesquisa explicativa, em virtude de se buscar identificar os fatores que determinam ou contribuem para a ocorrência dos fenômenos.

Revela-se importante o estudo do tema pela sua originalidade e relevância social, uma vez que esta reflexão serve para a sociedade como meio de efetivação de direitos fundamentais. Para o meio acadêmico, como contribuição e início para outras reflexões dentro do direito, sobretudo no campo do direito público. E ainda, na aplicabilidade, contribui para que os profissionais manejem a reclamação, buscando a sua finalidade e contribuindo para que seja um meio de cumprimento das normas constitucionais.

Ademais, o seu estudo é pouco aprofundado, o que demanda que a doutrina se debruce no exame e na aplicabilidade em casos práticos, seguindo os comandos da Constituição Federal de 1988.

Nesta perspectiva, este ensaio traz à tona discussão inserta precipuamente no campo do Direito Constitucional, o que demanda perquirir os posicionamentos da doutrina constitucional do País e até de outros países. Demais disso, o Direito Processual Civil – dedicado ao estudo dos ritos – também se ocupa parcialmente da matéria, sobretudo no tocante ao procedimento, o que de modo restrito e parcial servirá para a investigação deste tema.

Inicialmente tratará sobre a supremacia da Constituição como um princípio norteador no Direito Constitucional, garantido e viabilizado pelo controle de constitucionalidade. Posteriormente, haverá uma abordagem sobre o avanço histórico e as peculiaridades da reclamação constitucional no direito brasileiro. E, ainda, uma análise da referida ação em interface com o princípio da segurança jurídica, bem como um estudo do entendimento consubstanciado na Reclamação nº 4374/PE. Por fim, uma reflexão sobre a preservação dos efeitos das decisões em matéria de controle de constitucionalidade.

2 O CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE COMO MECANISMO PARA ASSEGURAR A SUPREMACIA DA CONSTITUIÇÃO

A supremacia da Constituição é um princípio imperativo que a coloca em evidência ou em preponderância em relação às demais normas do sistema jurídico. Esta supremacia advém, pois, da soberania da fonte que a gerou,

o poder constituinte originário, o que diferencia a Constituição dos demais atos jurídico-normativos e a torna peculiar.

Gomes assinala:

Compõe-se a supremacia constitucional de três elementos básicos: o institucional, o processo legislativo e a defesa.

O elemento institucional firma o pressuposto de que a supremacia da Constituição não nasceu do gênio ou da razão. À evidência, nasce a supremacia da repetição de uma conduta em uma sociedade, de uma prática reiterada realizadora de uma essência indubitável. Com efeito, a noção de supremacia constitucional, como meio de limitar o poder e, assim, garantir os direitos fundamentais, veio ao longo dos séculos se repetindo. Cuida-se de uma tradição jurídica.

O segundo elemento provém do primeiro. De fato, há um processo legislativo exclusivo em que a nação convoca a si mesma para elaboração da norma jurídica que figurará no ápice do ordenamento jurídico. Por fim, está o elemento que assegura a própria existência da supremacia constitucional: a defesa. De nada adiantaria a previsão da supremacia constitucional caso não houvesse um meio hábil de se garantir a observância da Constituição. Esse instrumento é a declaração de constitucionalidade [...].²

O jusfilósofo Hans Kelsen, em sua teoria do ordenamento jurídico, sustenta que o direito é um sistema hierarquizado de normas jurídicas, ou seja, uma edificação escalonada de diferentes dimensões de normas jurídicas.³ Desse modo, todas as manifestações normativas devem estar em consonância com a norma constitucional, sendo para tanto, a Constituição, o ápice da pirâmide normativa. Neste sentido:

Assim, a Constituição passa a ser a fonte primária e o parâmetro obrigatório do ordenamento jurídico, impondo a hierarquização das normas, ordenando-as em duplo grau: no topo, postam-se as normas constitucionais; em escala descendente, as normas ordinárias ou infraconstitucionais. A norma infraconstitucional, que fere norma constitucional, torna-se norma inconstitucional, írrita e absolutamente nula.⁴

2 GOMES, Iuri de Castro. A legitimidade da jurisdição constitucional. *Revista de Direito da ADVOCEF*, v. 1, n. 20, p. 145-146, 2015.

3 PACHECO, Cláudio Gonçalves. Conhecimento científico versus conhecimento jurídico. *Conteúdo Jurídico*, Brasília, DF, 25 ago. 2014. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.49546&seo=1>>. Acesso em: 21 nov. 2016.

4 CUNHA JÚNIOR, Dirley. *Curso de Direito Constitucional*. 6. ed. Salvador: Juspodivm, 2012. p. 113.

É, deste modo, que nasce a ideia da existência de normas que estão de acordo ou conformes com a Constituição, assim denominadas constitucionais, e ainda, normas que estão em dissonância, ou desconformidade, chamadas inconstitucionais. Para verificação ou aferição do respeito à Constituição, pelas disposições normativas infraconstitucionais, é que existe o controle de constitucionalidade, como mecanismo de verificação de consonância ou conformidade entre norma infraconstitucional e a Constituição.

Neste contexto de necessidade de garantia da supremacia da Constituição, como base para a sustentação do Estado Democrático de Direito, vê-se a importância do controle de constitucionalidade como um mecanismo imprescindível e previsto no próprio texto constitucional. No processo de aferição de compatibilidade material e formal das normas jurídicas com a Constituição, tem-se como consequência lógica a invalidação e o expurgamento das normas lesivas.

O controle de constitucionalidade é um procedimento ou uma atividade de fiscalização da compatibilidade ou da conformidade das leis e dos atos normativos pelos órgãos competentes em relação a uma Constituição rígida.

Cunha Júnior conceitua Constituição rígida como:

[...] aquela que não será alterada com a mesma simplicidade com que se modifica uma lei. Caracteriza-se por estabelecer e exigir procedimentos especiais, solenes e formais, necessários para a reforma de suas normas, distintos e mais difíceis, portanto, do que aqueles previstos para a elaboração ou alteração das leis. É o modelo ideal de Constituição porque nela se reúnem as duas necessidades das Constituições contemporâneas: a evolução e a estabilidade. A evolução, porque as Constituições devem acompanhar a mudança das forças sociais, abrindo-se para reformas; a estabilidade, em razão da exigência de que as reformas constitucionais ocorram com moderação, equilíbrio e cautela. Daí a vantagem das Constituições rígidas: permitem reformas (evolução), mas submetem essas reformas a um procedimento especialmente solene no qual seja possível uma maior reflexão, debate e ponderação (estabilidade).⁵

O Professor Dalmo Dallari assinala que, na história, em busca da origem da ideia de controle de constitucionalidade, o caso norte-americano *Marbury versus Madison* (1803), da lavra do Juiz John Marshal, é uma referência teórica necessária para pacificar a teoria, sobretudo para consagrar

5 CUNHA JÚNIOR, Dirley. *Curso de Direito Constitucional*. 6. ed. Salvador: JusPodivm, 2012. p. 123.

a supremacia da Constituição, sendo, como afirma o estimado autor, um *“instrumento fundamental para assegurar a superioridade e eficácia dos preceitos constitucionais”*.⁶

Desse modo, atualmente, o controle de constitucionalidade realizado pela Suprema Corte Federal americana tornou-se referencial para o sistema constitucional dos Estados Unidos.

No período entre as Guerras Mundiais do século XX, surgiram a Constituição do México (1917) e a Constituição de Weimar (1919) como símbolos de sistemas normativos que inserissem e internalizassem a garantia dos direitos fundamentais.

Ademais, a Constituição da Áustria, inspirada pela doutrina de Hans Kelsen, teria influenciado uma nova concepção de controle de constitucionalidade, por meio da inovação da criação de uma “Alta Corte”, incumbida desta atividade. Kelsen sugere que o controle de constitucionalidade deve ser aferido por um órgão específico, diferenciando-se, portanto, esta atividade quanto aos efeitos.

Desse modo, Dalmo Dallari informa que *“a necessidade do controle da constitucionalidade das leis e, em seguida, dos atos do governo foi sendo reconhecida e defendida pelos teóricos do constitucionalismo, alargando-se cada vez mais o âmbito do controle [...]”*.⁷

O controle de constitucionalidade realizado por todos os juízes e tribunais, influenciando inúmeros Estados pela sua amplitude, aparece antes, com o constitucionalismo norte-americano, a partir do caso *Madison versus Marbury*.

No Brasil – País que influenciou outros Estados da América do Sul –, o controle de constitucionalidade ocorre quando há dúvida acerca da constitucionalidade de determinada norma. Neste sentido, os órgãos competentes, uma vez provocados, realizam uma operação de aferição entre as normas para que, quando constatada a inequívoca lesão à Constituição, declare-se a inconstitucionalidade e, como regra, haja efeitos *ex tunc* (podendo a de-

6 DALLARI, Dalmo de Abreu. *A Constituição na vida dos povos*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 332.

7 *Ibidem*, p. 336.

pendor do caso, haver a denominada modulação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade).

A Constituição Federal de 1988 manteve e aperfeiçoou o sistema judicial de controle da constitucionalidade, que combina os métodos difuso-incidental e concentrado-principal. No primeiro, realizado por qualquer órgão do Poder Judiciário, denominado de controle incidental ou difuso, a questão é posta como prévia a ser analisada pelo magistrado incidentalmente, numa ação judicial, possuindo, portanto, efeitos *inter partes*. O segundo controle é exercido, em relação à Constituição de 1988, de modo exclusivo pelo Supremo Tribunal Federal, o “guardião (máximo) da Constituição”, como preceitua a Constituição Federal de 1988, no art. 102, denominado de controle concentrado ou abstrato de constitucionalidade, em sede de via direta.

Saliente-se que os Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal podem exercer também o referido controle concentrado, em sede de via direta, dos atos normativos estaduais, distritais e municipais, nos termos da Constituição Estadual e da Distrital.

É, ainda, muito importante acrescentar que este controle de constitucionalidade por via direta, no Supremo Tribunal Federal, compreende a ação direta de inconstitucionalidade por ação e por omissão, a ação direta de inconstitucionalidade interventiva, a ação declaratória de constitucionalidade e a arguição de descumprimento de preceito fundamental.

Pela importância e abrangência da ação direta, o legislador constituinte entendeu por legitimar algumas pessoas, órgãos e até mesmo entes para provocar a Corte Suprema quanto à constitucionalidade de determinado ato normativo. Tão grande é a importância da legitimação para a propositura desta ação que alguns legitimados devem demonstrar pertinência temática.

Uma característica desta espécie de controle de constitucionalidade é a sua generalidade, possuindo efeitos *erga omnes* e vinculando todos os demais órgãos do Poder Judiciário, bem como Administração Pública, conforme disposto na norma do artigo 102, §2º, da Constituição Federal.

É neste sentido que se revelam imprescindíveis a discussão e o exame da vinculação por parte de outros órgãos, com o objetivo de se garantir a supremacia da Constituição, por intermédio do controle de constitucionalidade,

e a sua efetivação com a reclamação constitucional, em vista da garantia da Constituição e da segurança jurídica.

3 A RECLAMAÇÃO CONSTITUCIONAL COMO GARANTIA DE OBSERVÂNCIA DAS DECISÕES DO STF EM CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE

Faz-se mister averiguar a evolução histórica da reclamação constitucional no direito nacional, suas peculiaridades, bem como a sua utilidade e eficácia em matéria de controle concentrado de constitucionalidade.

3.1 A RECLAMAÇÃO CONSTITUCIONAL E SUA EVOLUÇÃO HISTÓRICA NO DIREITO BRASILEIRO

376

A reclamação constitucional vem, desde a sua gênese e inserção no direito brasileiro, sendo confundida com o instituto da correição parcial, pois ambos situam-se no plano das medidas aptas a evitar o descumprimento ou a desobediência à ordem do Tribunal. Entretanto, é importante salientar que os referidos institutos não devem ser confundidos, uma vez que a correição parcial possui como objetivo:

[...] verificar a regularidade da atuação judicial relativamente aos expedientes ou serviços forenses – à condução do processo, portanto –, incluído também o comportamento e a própria disciplina do magistrado, e não a qualidade de suas decisões do ponto de vista procedimental ou material, isto é, para apurar a existência de *erros in procedendo* e *erros in judicando*, respectivamente.⁸

Ademais, a correição parcial é uma atividade administrativa, não possuindo natureza jurisdicional, como se enquadra a reclamação constitucional.

Furtado⁹ sustenta que a reclamação, segundo Pontes de Miranda, foi incorporada pelo STF para que não houvesse a subversão da hierarquia

8 BUENO, Cassio Scarpinella *apud* HOMMERDING, Adalberto Narciso. Reclamação e correição parcial: critérios para distinção. In: NOGUEIRA, Pedro Henrique Pedrosa.; COSTA, Eduardo José da Fonseca (Org.). *Reclamação constitucional*. Salvador: JusPodivm, 2013. p. 56-57.

9 FURTADO, Maria Priscila Mendonça. Reclamação constitucional e a garantia da autoridade das decisões dos tribunais superiores. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. 417, 2013. p. 215.

judicial. Vislumbra-se que a reclamação tem um sentido de vinculação dos órgãos da Justiça, buscando respeito às determinações judiciais superiores.

Delfino informa que:

Inicialmente nada havia no direito positivo que contemplasse algo que assemelhasse à reclamação. Sem embargo, o Supremo Tribunal Federal começa a apreciar reclamações por volta da década de 1940, às quais, em sua maioria, ora apresentavam feições administrativas, ora correccionais, não obstante algumas delas já indicassem algumas características que o instituto depois viria a assumir.¹⁰

Grande parte da doutrina sustenta que a reclamação surgiu de uma paulatina construção jurisprudencial, a partir da “teoria dos poderes implícitos” (*implied powers*) do direito estadunidense, em 1819, no caso *McCulloch versus Maryland*, em que se discutia a possibilidade de uma lei federal criar uma instituição financeira contrariamente a norma estadual. O interessante é que, à época, a Suprema Corte Federal americana era presidida por John Marshall (*Chief Justice*), o qual fundamentado na supremacia da Constituição, ao proferir seu voto, sustentou que a Suprema Corte detinha poderes de declarar nulas as leis contrárias ao Texto da Constituição, reconhecendo-se possuir poderes não expressos em lei, ou seja, poderes implícitos, os quais lhe permitiam o uso de meios legítimos à concretização das finalidades insertas na Constituição.¹¹

No Brasil, a reclamação passou a ser prevista no Regimento Interno do STF, sob a autorização dada pela Constituição de 1946, no seu art. 97, inciso II. De início, surgiu pela jurisprudência e, após, foi inserida na norma regimental, em 02/10/1957.

Em seguida, inicia-se uma nova fase, com a redação dada ao art. 115, parágrafo único, da Constituição de 1967, a qual conferiu uma denominada competência legiferante ao Supremo Tribunal Federal para dispor, em seu regimento, sobre “o processo e o julgamento dos feitos de sua competência

10 DELFINO, Lúcio. Aspectos históricos da reclamação. In: NOGUEIRA, P. H. P.; COSTA, E. J. F. (Org.). *Reclamação constitucional*. Salvador: JusPodivm, 2013.p. 296.

11 FURTADO, *op. cit.*, *loc. cit.*

originária ou de recurso”.¹²

Segundo Delfino,¹³ a referida norma conteve a alegação daqueles que sustentavam ser inconstitucional o instituto da reclamação.

Houve a inserção da reclamação no corpo do Texto Constitucional, de modo expreso, sendo um remédio destinado à preservação da competência e da autoridade das decisões do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça (arts. 102, inciso I, alínea “I”, e 105, I, alínea “I”, respectivamente).

Em 1990, foi publicada a Lei nº 8.038/1990, a qual instituiu normas que disciplinam os processos de competência originária do STF e do STJ. Nesta Lei, o Capítulo II – arts. 13 a 18 –, que indica algumas regras procedimentais, foi destinado à reclamação.

Com a Emenda nº 45/2004, abriu-se outra finalidade para a reclamação, expressamente no texto da Constituição: a de impor o respeito às súmulas vinculantes, o que passou a ser admitido, em consonância com o entendimento de tratar-se de verdadeira ação.

O novo Código de Processo Civil albergou o instituto da reclamação constitucional, inserindo-o no Título “*Da ordem dos processos e dos processos de competência originária dos tribunais*”. Seu art. 988 trouxe as possibilidades para que tanto a parte interessada quanto o Ministério Público possam manejá-la, como transcrito:

Art. 988. Caberá reclamação da parte interessada ou do Ministério Público para:

I - preservar a competência do tribunal;

II - garantir a autoridade das decisões do tribunal;

III - garantir a observância de enunciado de súmula vinculante e de decisão do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade;

IV – garantir a observância de acórdão proferido em julgamento de incidente de resolução de demandas repetitivas ou de incidente de assunção de competência.¹⁴

12 BRASIL. Constituição Federal da República Federativa do Brasil (1967). *Diário Oficial [da] União (DOU)*, Brasília, DF, 24 jan. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 9 out 2016.

13 DELFINO, Lúcio. Aspectos históricos da reclamação. In: NOGUEIRA, Pedro Henrique Pedrosa; COSTA, Eduardo José da Fonseca (Org.). *Reclamação constitucional*. Salvador: JusPodivm, 2013. p. 297.

14 BRASIL. Código de Processo Civil, de 16 de março de 2015. *Diário Oficial [da] União (DOU)*, Brasília, DF, 17 mar. 2015. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm>. Acesso

Verifica-se que o legislador ordinário optou por encartar, dentro do Código de Ritos, as hipóteses de cabimento da referida ação, revogando as disposições atinentes à reclamação constitucional insertas na Lei nº 8.038/1990.

E, por fim, a Emenda Constitucional nº 92 de 2016, inseriu, no art. 111-A da Constituição Federal, a competência para o Tribunal Superior do Trabalho processar e julgar a “*reclamação para a preservação de sua competência e garantia da autoridade de suas decisões*”.¹⁵ Com isso, haverá a possibilidade do manejo desta ação em matéria trabalhista.

Deste modo, a reclamação, pela sua história e avanço no direito brasileiro, possui pontos controvertidos, dentre eles, a questão da natureza jurídica e da legitimidade da aplicabilidade do instituto. Entretanto, após o advento da Constituição de 1988, nota-se que houve uma adequada previsão do instituto (para garantia da competência e autoridade dos julgados da Suprema Corte), bem como uma coerente regulamentação por lei, atendendo a norma do art. 22, inciso I, da Constituição Federal, a qual dispõe que compete privativamente à União legislar a respeito de Direito Processual, pacificando a discussão quanto à legalidade do instituto. Depreende-se, portanto, que cabe à doutrina debruçar-se sobre a matéria e investigar acerca da aplicabilidade deste instituto no País.

3.2 PECULIARIDADES DO INSTITUTO

A reclamação constitucional é “*um meio pelo qual se pode provocar o Estado para que, em se garantindo a sua autoridade, mais precisamente a autoridade do Poder Judiciário, sejam preservados o Estado de Direito, as liberdades públicas e a soberania popular*”.¹⁶

Para saber como utilizar determinado instituto, bem como investigar suas principais características, é imprescindível, pois, que se perquiria a sua natureza jurídica. Neste sentido, a reclamação, desde sua gênese, apresenta natureza jurídica controversa, em decorrência da sua função, uns entendendo

em: 19 nov. 2016.

15 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de 05 de outubro de 1988. *Diário Oficial [da] União (DOU)*, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 19 nov. 2016.

16 MORATO *apud* FURTADO Maria Priscila Mendonça. Reclamação constitucional e a garantia da autoridade das decisões dos tribunais superiores. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. 417, p. 214, 2013.

tratar-se de uma ação, outros, de recurso e, até mesmo, alguns sustentando ser um incidente processual. Entretanto, à luz do panorama doutrinário atual sobre o assunto, bem como as consequências práticas que dele decorrem, é de se admitir a sua natureza jurídica de ação.

Alvin e Granado¹⁷ assinalam que, para Nelson Nery Jr., por exemplo, a reclamação é “*um incidente processual*”. Contudo, a reclamação envolve questão autônoma, independente, prescindível de outro processo, ou seja, trata-se de novo processo, de uma nova questão a ser decidida, que é cronologicamente posterior à decisão reclamada ou ao ato administrativo violador. Sustentam ainda, que, para José Frederico Marques, a reclamação teria natureza recursal, e, para Alcides de Mendonça Lima, a natureza seria de sucedâneo recursal. Entretanto, conforme o perfil do instituto trazido pelo constituinte, não se trata de recurso ou de sucedâneo recursal, uma vez que não só as características são diversas, mas o interesse da reclamação se restringe à correção de eventual desvio de competência ou qualquer óbice ou limitação à plena eficácia do comando da decisão paradigma. Para propositura da reclamação, não é necessária a observância de prazo, podendo ser manejada, inclusive, contra atos administrativos, o que é relevante para afastar a sua alegada natureza recursal.

A Suprema Corte, em sede da ADI nº 2212/CE, sob a Relatoria da Ministra Ellen Gracie, firmou entendimento de ser a reclamação, um instituto de natureza processual constitucional, situado no âmbito do direito de petição, previsto na norma do art. 5º, XXXIV, “a”, do Texto Constitucional, posição criticada pela doutrina, como se vê:

Entretanto, em nossa opinião, são inconfundíveis o direito de petição, previsto no art. 5º inciso XXXIV, alínea “a” da CF e o direito de ação previsto no mesmo artigo, inciso XXXV, principalmente porque aquele, ao garantir o direito de qualquer um reclamar direitos perante o Poder Público, em decorrência de abuso de poder ou ilegalidades, é incondicionado. Ora, o direito de ação, que é o direito de pleitear a prestação da tutela jurisdicional somente pode ser exercido se estiverem presentes as condições da ação. Elas são necessárias para que se cumpra o modelo constitucional do processo civil, para que se evite o desperdício de tempo e atividade jurisdicional. Desta forma, pensamos que a natureza

17 ALVIN, Eduardo Arruda; GRANADO, Daniel Willian. Reclamação e ação direta de inconstitucionalidade. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. 417, p. 39, 2013.

jurídica da reclamação constitucional é de verdadeira ação, eis que o instituto está submetido, por força de lei, às condições da ação [...].¹⁸

Inúmeros autores nacionais, como Hommerding,¹⁹ sustentam e entendem que a natureza jurídica da reclamação é de ação. O que parece ser a mais acertada e, para tanto, possui caráter jurisdicional.

A reclamação é uma ação do tipo mandamental, uma vez que a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal caracteriza-se como uma verdadeira ordem, a qual se descumprida caracteriza-se como típico crime de desobediência à ordem judicial.²⁰

No que tange a quem pode ajuizar a reclamação e contra quem deve ser proposta, a jurisprudência do STF é no sentido de conceder a legitimidade da reclamação para todo e qualquer interessado, no caso de descumprimento de decisão em sede de controle de constitucionalidade,²¹ inclusive terceiros que participaram do processo e até mesmo do *amicus curiae*.²² O Ministério Público possui legitimidade pela expressa redação do Código de Processo Civil e já possuía na Lei nº 8038/1990. Entretanto, pela sua própria atuação, deve estar relacionada ao interesse público e aos direitos difusos, coletivos ou individuais homogêneos.

A legitimidade passiva é extraída da norma do art. 989, inciso I, ou seja, é a autoridade responsável pelo ato violador da decisão da Suprema Corte, seja ela administrativa ou jurisdicional.

Questiona-se, portanto, se a autoridade legislativa poderia ter legitimidade passiva nesta ação. Ferreira²³ sustenta que a inaplicabilidade dos

18 AURELLI, Arlete Inês. Condições da ação para o exercício da reclamação constitucional. In: NOGUEIRA, Pedro Henrique Pedrosa; COSTA, Eduardo José da Fonseca (Org.). *Reclamação constitucional*. Salvador: JusPodivm, 2013. p. 22.

19 HOMMERDING, Adalberto Narciso. Reclamação e correição parcial: critérios para distinção. In: NOGUEIRA, Pedro Henrique Pedrosa; COSTA, Eduardo José da Fonseca (Org.). *Reclamação constitucional*. Salvador: JusPodivm, 2013. p. 56.

20 DANTAS, Marcelo Navarro Ribeiro. O procedimento da reclamação. In: NOGUEIRA, Pedro Henrique Pedrosa; COSTA, Eduardo José da Fonseca (Org.). *Reclamação constitucional*. Salvador: JusPodivm, 2013. p. 333.

21 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Reclamação nº 2.398. Relator: Marco Aurélio. *Diário de Justiça (DJ)*, Brasília, DF, 6 out. 2005. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14736260/reclamacao-recl-2398-to>>. Acesso em: 19 nov. 2016.

22 A respeito da participação do *amicus curiae*: AURELLI, Arlete Inês. Condições da ação para o exercício da reclamação constitucional. In: NOGUEIRA, Pedro Henrique Pedrosa; COSTA, Eduardo José da Fonseca (Org.). *Reclamação constitucional*. Salvador: JusPodivm, 2013. p. 31.

23 FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho. Efeitos das decisões no controle de constitucionalidade. *Revista*

efeitos vinculantes ao legislativo ocorre para preservar a relação de equilíbrio existente entre os poderes. Com isso, se o Legislativo quiser, poderá novamente dispor sobre o mesmo assunto declarado inconstitucional, a exemplo. Ademais, é importante assinalar que a função jurisdicional atípica, exercida pelo Legislativo, pode, em decorrência de descumprimento da decisão-parâmetro, também ser a causa da propositura da reclamação constitucional.

A reclamação visa à avocação do processo, em caso de usurpação de competência – situação em que a Suprema Corte identifica violação à sua competência –, que pode ser objeto de outro trabalho científico. E, em caso de inobservância de suas decisões, a cassação do ato violador, neste caso, em face de atos judiciais ou administrativos.

A referida ação, conforme disposição expressa da Constituição Federal (art. 102, inciso I, alínea “I”) deve ser proposta diretamente junto a Corte Suprema. Contudo, o próprio Supremo Tribunal²⁴ tem entendido que, para que haja a provocação via reclamação, deve haver o esgotamento prévio das vias ordinárias, para que não seja este remédio um “atalho” aos tribunais.

Ademais, no tocante a propositura da reclamação contra ato administrativo “[...], todavia, depende de esgotamento a via administrativa, isto é, só pode ser interposta depois de utilizados os recursos administrativos cabíveis no caso”.²⁵

Por fim, não caberia, a princípio, reclamação contra decisão coberta pela coisa julgada. Este entendimento já estava inserido na Súmula nº 734 do STF, e o legislador previu no art. 988, §5º, inciso I, do Código de Processo Civil de 2015. Desse modo, a reclamação não pode servir como sucedâneo de ação rescisória.

Assim, a reclamação constitucional é uma ação com características próprias, tratando-se de procedimento específico de impugnação dos atos

Jus Navigandi, Teresina, ano 18, n. 3814, 10 dez. 2013. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/26071>>. Acesso em: 9 out. 2016.

24 Vale lembrar que a propositura da reclamação deve ocorrer somente após o esgotamento das vias ordinárias: “Desta feita a orientação que prevalece, atualmente, no que tange a Reclamação Constitucional é a de que enquanto não houver súmula vinculante, o efeito vinculante da decisão é só para as partes, sendo necessário percorrer todos os caminhos ordinários antes de se cogitar o uso da Reclamação” (FURTADO, Maria Priscila Mendonça. Reclamação constitucional e a garantia da autoridade das decisões dos Tribunais Superiores. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. 417, p. 230, 2013).

25 MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de Direito Tributário*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 490.

violadores da competência do Supremo Tribunal Federal, bem como da soberania de seus julgados.

3.3 A AÇÃO JUDICIAL ADEQUADA À PRESERVAÇÃO DOS EFEITOS DAS DECISÕES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL EM MATÉRIA DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE

Conforme entendimento consolidado na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, qualquer prejudicado poderá valer-se desta ação para requerer que a Corte Suprema garanta a autoridade de suas decisões. Com isso, a questão já era pacífica no sentido de se buscar, com a ação, o respeito à força vinculante dos julgados do STF, em ações de controle de constitucionalidade. Com o advento da Emenda Constitucional nº 45/2004, conhecida como emenda da reforma do Judiciário, que inseriu, no art. 102 do Texto Constitucional, o §2º, houve a previsão de que caberia a propositura de reclamação constitucional para a garantia das decisões em sede de controle de constitucionalidade.

O legislador ordinário, por sua vez, também inseriu no texto do Código de Processo Civil de 2015, o art. 988, o qual previu expressamente, no inciso III, o cabimento da reclamação para garantir a observância das decisões “*do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade*”.²⁶ Desse modo, acredita-se que tais previsões tenham ocorrido para que os intérpretes não tenham dúvida a respeito da vinculação destas decisões.

Verifica-se que este remédio constitucional foi aos poucos e, com a sua aplicabilidade nos casos concretos, sendo utilizado de modo cada vez mais sofisticado, ou seja, a jurisprudência e a doutrina neste ponto são atores indispensáveis.

Incontroversa, portanto, a hipótese da propositura da reclamação constitucional, pelos aspectos já assinalados, como meio para garantia das decisões em matéria de controle concentrado de constitucionalidade, notadamente com vistas à submissão dos outros órgãos do Judiciário e da

26 BRASIL. Código de Processo Civil, de 16 de março de 2015. *Diário Oficial [da] União(DOU)*, Brasília, DF, 17 mar. 2015. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113105.htm>. Acesso em: 19 nov. 2016.

Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal.

No julgamento da reclamação constitucional, acontece uma análise comparativa entre a decisão ou o ato impugnado (sustentado como violadores) e a decisão parâmetro da reclamação. E, logicamente, haverá a verificação de consonância ou de dissonância entre estes. Cada vez mais, se vê a necessidade de se ter mecanismos como a reclamação para manter não só vinculação das decisões, mas, a partir de então, garantir a aplicação da segurança jurídica, princípio basilar de um regime democrático.

No cumprimento de uma decisão em sede controle de constitucionalidade, ou seja, aplicando a decisão aos casos que surgem na sociedade, pode haver a necessidade de adequação dos lindes da decisão-parâmetro.

Neste confronto, a decisão-parâmetro deve sempre ser observada, mas, alguns dos seus efeitos podem ser restringidos ou ampliados, como já fez a Suprema Corte em certos casos, a exemplo da Reclamação nº 4.906, proposta como garantia da ADI nº 3.460, em que o Tribunal estabeleceu o conceito de atividade jurídica e fixou os requisitos para a demonstração em certames para ingresso nas carreiras do Ministério Público. Com isso, o efetivo alcance deste conceito e dos requisitos ficou assentado mediante algumas reclamações, notadamente a de nº 4.906.

Neste sentido, assinala Nogueira:

Hoje, a reclamação também está apta a funcionar como um instrumento de definição dos limites interpretativos de decisões vinculantes emanadas do Supremo, diante de situações de conflitos concretos, algo difícil de ser *a priori* pela Suprema Corte quando examina os processos objetivos que lhe são postos, dada a natureza do objeto litigioso nos processos de controle de constitucionalidade concentrado.²⁷

Com isso, é imprescindível se verificar também que, com o maior número de institutos relacionados ao controle da constitucionalidade dos atos normativos infraconstitucionais, a reclamação ampliou o seu âmbito de incidência. E nele pode haver a readequação de limites da decisão-parâmetro. Contudo, não se pode admitir, a bem da segurança jurídica, que com o manejo

27 NOGUEIRA, Pedro Henrique Pedrosa. A eficácia da reclamação constitucional. In: NOGUEIRA, Pedro Henrique Pedrosa; COSTA, Eduardo José da Fonseca (Org.). *Reclamação constitucional*. Salvador: JusPodivm, 2013. p. 389.

da reclamação constitucional haja uma mudança, com reanálise e alteração da decisão em sede de controle de constitucionalidade para o caso concreto.

É satisfatória a atuação do Supremo do Tribunal Federal que, em muitos momentos, realiza esta limitação ou ampliação das decisões em controle de constitucionalidade, como o fez também no caso envolvendo a competência da Justiça do Trabalho. A decisão cautelar na ADI nº 3.395 deu interpretação ao art. 114, inciso I, do Texto Constitucional, entendendo que a competência nele prevista não abrange o julgamento das causas que envolvam o Poder Público e seus servidores, que lhes sejam vinculados por relação jurídico-estatutária. E, a partir de então, diversas reclamações foram propostas e o STF passou a definir a extensão dessa decisão às hipóteses de contratos por tempo determinado, firmados pelos entes públicos e para os casos que envolvam cargos em comissão. Dentre estas, destaca-se a Reclamação nº 4.904, de relatoria da ministra Cármen Lúcia.

Entretanto, não faria sentido e causaria, portanto, violações a princípios, como a igualdade, isonomia e, principalmente, a segurança jurídica, a mudança deste parâmetro, uma vez que, em se tratando o controle concentrado de constitucionalidade de um processo objetivo, há a análise puramente de conflitos entre normas de hierarquias diversas.

4 A RECLAMAÇÃO CONSTITUCIONAL E A SEGURANÇA JURÍDICA

A reclamação constitucional, como meio afirmativo da imperatividade das decisões em matéria de controle concentrado de constitucionalidade, tem como finalidade precípua a garantia da segurança jurídica nas relações.²⁸

Desse modo, é salutar a importância do estudo e análise da segurança jurídica como princípio característico de um Estado Democrático de Direito.

4.1 O PRINCÍPIO DA SEGURANÇA JURÍDICA

O princípio da segurança jurídica é considerado como uma das colunas da ordem jurídica, inserido como integrante no próprio conceito do Estado de

²⁸ Neste sentido, verifica-se no instituto valorosa receita para a garantia da segurança das relações jurídicas no sistema judiciário como um todo. Sobre o tema: FURTADO, Maria Priscila Mendonça. Reclamação constitucional e a garantia da autoridade das decisões dos tribunais superiores. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. 417, p. 222, 2013.

Direito, ao qual está ligada a exigência de maior estabilidade das relações jurídicas.²⁹

Parece claro que a segurança jurídica é um atributo e uma finalidade do Estado de Direito, embora com ele não se confunda.³⁰

A simples opção pela democracia, enquanto regime político,³¹ já traz em seu bojo a segurança jurídica como uma necessidade irrecusável. E a Constituição Federal, no seu art. 1º, *caput*, por falar em Estado de Direito, traz de modo imprescindível a segurança jurídica como garantia constitucional.

Ademais, a Constituição Federal, no *caput* do art. 5º, garante a inviolabilidade do direito à segurança jurídica, tratando-se de um princípio fundamental que consagra a proteção da confiança e estabilidade das relações jurídicas.

Para Lucca,³² a proteção da segurança jurídica importa duas consequências imediatas: a primeira, a incompatibilidade com o arbítrio estatal, partindo do pressuposto de que existe uma ordem estatal, previsível e homogênea. E a segunda, situa a pessoa no tempo e no espaço, atribuindo-lhe elementos para confiar no Estado e nos demais sujeitos de direito, dando-lhe a convicção de que as situações jurídicas consolidadas não serão modificadas e que determinados fatos jurídicos implicarão determinadas consequências jurídicas.

A concepção de segurança jurídica, assim como do Estado de Direito, deve estar vinculada com a de justiça. Defender a promoção da segurança jurídica não significa abdicar da justiça.³³ O caminho mais adequado deve ser a busca da justiça,³⁴ enquanto um ideal, por intermédio da segurança jurídica.

González assinala que:

[...] a atual “crise do Poder Judiciário” impõe a busca por mecanismos que favoreçam a segurança jurídica na prestação jurisdicional por meio

29 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 94.

30 LUCCA, Rodrigo Ramiro de. *O dever de motivação das decisões judiciais*. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2016. p. 61.

31 Sobre uma reflexão a respeito do regime democrático e sua evolução: FACHIN, Luiz Edson. Reformas de que o Brasil precisa: as três fronteiras da democracia. *Revista de Direito da ADVOCEF*, Brasília, DF, v. 1, n. 20, p. 29-41, 2015.

32 LUCCA, *op. cit.*, p. 62.

33 *Ibidem*, p. 65.

34 Para Aristóteles, a justiça, em última análise, é uma expressão ética do princípio da igualdade (REALE, Miguel. *Lições preliminares do Direito*. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.p. 123).

da uniformidade dos julgamentos, e que possam também garantir maior respeitabilidade às decisões judiciais, notadamente àquelas proferidas pela Suprema Corte que versam diretamente sobre a interpretação do texto constitucional.³⁵

Na Constituição, a segurança jurídica manifesta-se, sobretudo, por meio das garantias do direito adquirido, do ato jurídico perfeito e da coisa julgada.³⁶

Neste campo, a reclamação constitucional, como mecanismo, possui um papel singular, ou seja, ser o sinalizador de descumprimentos deste princípio, notadamente, nas hipóteses previstas em lei.

Desse modo, a segurança jurídica pressupõe um direito acessível, estável e previsível, bem como exige do Estado o respeito à confiança legítima que lhe é depositada pelo particular.

4.2 A RECLAMAÇÃO Nº 4.374/PE

387

Cabe analisar, com certa especificidade, o julgamento da Reclamação nº 4374/PE e seus delineamentos, a fim de que se verifique o enquadramento que a Suprema Corte deu ao instituto.

A referida Reclamação Constitucional nº 4.374/PE, foi proposta pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, em face da Turma Recursal dos Juizados Especiais Federais do Estado de Pernambuco, com a finalidade de garantir a decisão do Supremo Tribunal Federal, prolatada em sede da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.232/DF.

Nesta decisão foi declarada a constitucionalidade do §3º do art. 20 da Lei nº 8.742/1993 (Lei de Organização da Assistência Social – LOAS), a qual estabelece requisitos para o recebimento do benefício assistencial de um salário mínimo para a pessoa portadora de deficiência e para o idoso que demonstrem não possuírem, eles mesmos ou a sua família, recursos para a

35 GONZÁLEZ, Rebeca Peixoto Leão Almeida. *A reclamação constitucional no direito brasileiro. Conteúdo Jurídico*, Brasília-DF, 8 dez. 2014. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/artigoa-reclamacao-constitucional-no-direito-brasileiro,51521.html>>. Acesso em: 19 nov. 2016.

36 CUNHA JÚNIOR, Dirley. *Curso de Direito Constitucional*. 6. ed. Salvador: JusPodivm, 2012. p. 738.

sua manutenção e sobrevivência.

Segundo ficou estabelecido no *decisum*, conforme a lei, o requisito de possuir, a família do idoso ou da pessoa portadora de deficiência, renda *per capita* por mês inferior a $\frac{1}{4}$ (um quarto) do salário mínimo, seria constitucional.

Na Reclamação nº 4.374, o INSS sustentou que a decisão tomada pela Turma Recursal dos Juizados Especiais Federais, ao desconsiderar a incidência da referida disposição legal sobre o caso concreto (um quarto de um salário mínimo, como critério apto a comprovar a miserabilidade), terminou por desprezar a autoridade da decisão da Suprema Corte na ADI nº 1.232/DF. E, por isso, alegou, o INSS, que a decisão deveria ser cassada.

A Suprema Corte conheceu da reclamação, por maioria, e, no mérito, julgou improcedente, entendendo que houve omissão inconstitucional no art. 20, §3º, da Lei nº 8.742/1993, o qual sofreu um “processo de inconstitucionalização”. Sustentou, ainda, que teria ocorrido a mutação constitucional da norma parâmetro, exigindo-se mais para o deferimento do benefício assistencial.

Desta forma, poderia se entender que houve a mudança da norma – enquanto conteúdo da disposição submetida ao controle de constitucionalidade –, a qual pode ser submetida a um novo controle. O questionamento que vem à tona é saber se, à luz da norma do art. 102, inciso I, alínea “I”, da Constituição Federal,³⁷ poderia haver este controle em sede de reclamação constitucional, uma vez que o referido instituto possui hipóteses de incidência específicas no sentido de garantir a competência e a autoridade das decisões do Tribunal.

O STF, ao realizar esta nova aferição de constitucionalidade, como no caso, *incidenter tantum*, adotou novo entendimento, ao invés de fazer valer a sua decisão anterior.

Como já assinalado, no momento da análise da reclamação constitucional, pode o Tribunal restringir ou ampliar o conteúdo da decisão parâmetro, notadamente das decisões em matéria de controle concentrado, que trata

37 Art. 102, I, “I”: a reclamação para a preservação de sua competência e garantia da autoridade de suas decisões. (BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de 05 de outubro de 1988. *Diário Oficial [da] União (DOU)*, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 19 nov. 2016).

de comandos resultantes de relações entre normas, mas a questão, trazida no caso da Reclamação nº 4.374/PE, é saber se haveria a possibilidade de, em sede de reclamação, ocorrer a exteriorização de novo entendimento, decorrente da interpretação de uma nova relação entre normas.

Segundo o Ministro Gilmar Mendes, Relator da referida Reclamação, haveria a possibilidade, diante da legitimidade hermenêutica, de reinterpretar, tanto a norma objeto do controle de constitucionalidade, como também a própria Constituição.

Realmente, a Suprema Corte possui este dever de interpretar e reinterpretar, aferindo a constitucionalidade de determinada norma. Contudo, no caso, é imprescindível salientar que a norma e a lei não são noções que se confundem, uma vez que a norma é o conteúdo da lei e, quando o Ministro trata da possibilidade de reinterpretação, de fato, não se trata de reinterpretação da norma, mas de interpretação, pois se fala de outra relação jurídica, a primeira, como o próprio Ministro fala, ocorreu quando da análise da Ação Direta de Inconstitucionalidade, e conseqüentemente, como ocorreu mutação legal, significa dizer que há uma nova relação entre normas. E, por isso, não se pode falar em revisão, mas sim, de nova relação jurídica entre normas, cujo conflito deve ser questionado.

Analisando a Reclamação nº 4.374/PE, importa assinalar que Didier Júnior sustenta se tratar de uma revisão, como se vê:

Modificando-se os fatos que dão ensejo à relação jurídica de trato continuado (e o próprio direito) e legitimam o pedido de uma tutela jurisdicional, tem-se a possibilidade de propositura de uma nova ação, com elementos distintos (nova causa de pedir/ novo pedido), a chamada ação de revisão. A coisa julgada não pode impedir a rediscussão do tema por fatos supervenientes ao trânsito em julgado [...].³⁸

Parece ser controverso o fato de a Suprema Corte ser instada a se manifestar a respeito de determinada matéria e realizar “novo controle de constitucionalidade”. Pode-se sustentar, de início, tratar-se de decisão tera-

38 DIDIER JÚNIOR, Fredie; MACÊDO, Lucas Buriel de. Controle concentrado de constitucionalidade e revisão de coisa julgada: análise da reclamação nº 4374/PE. *Revista Jurídica da Presidência*, Brasília, v. 16, n. 110, p. 582, 2015.

tológica, visto que se verifica latente desrespeito ao princípio da segurança jurídica.

Inclusive, é imprescindível entender que pode ocorrer mudança de entendimento e a mutação, tanto legal, como constitucional, podem ser causa de novo controle de constitucionalidade, seja pela via direta ou pela via incidental. Ou melhor, pode-se admitir a mudança de interpretação da lei, que ocasionará novo comando normativo, como se vê: “*Isto não significa que a interpretação da lei não possa mudar; ela frequentemente muda como decorrência e imposição da própria evolução do direito*”.³⁹

A questão primordial é verificar se esta análise incidental poderia se dar em sede de reclamação pela sua específica utilidade.

No caso em análise, o Supremo Tribunal entendeu que, a partir de “significativa mudança das circunstâncias fáticas ou de relevante alteração das concepções jurídicas dominantes”,⁴⁰ ou melhor, da evolução de entendimento, surge a oportunidade de reapreciação das decisões, tomadas em sede de controle abstrato de normas, a surgir, com mais naturalidade, por intermédio das reclamações.

O Relator destaca a existência da cláusula *rebus sic stantibus* em decisões oriundas de ações em controle concentrado de constitucionalidade, uma vez que a relação normativa destas demandas é classificada como continuativa, a partir de modificações de fato e mutação jurídica. Inclusive, informa que haveria “a possibilidade de alteração da coisa julgada provocada por mudança nas circunstâncias fáticas”.⁴¹

Mais uma vez, levando-se em conta que existe uma nova relação jurídica entre normas, não se falaria em alteração da coisa julgada. Uma vez que a coisa julgada, referente à primeira relação, permanece intacta, a segunda relação entre normas pode ser objeto de uma nova demanda, a partir de uma mutação legal ou mesmo constitucional. Assim, não poderia a reclamação

39 DI PIETRO, Maria Sylvia. Zanella. *Direito Administrativo*. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010. p. 85.

40 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Reclamação nº 4.374. Relator: Ministro Gilmar Mendes. *Diário de Justiça (DJ)*, Brasília, DF, 18 de abril de 2013. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4439489>>. Acesso em: 19 nov. 2016.

41 *Ibidem*.

alterar a coisa julgada atinente à primeira relação jurídica.

Didier Júnior e Macêdo assinalam que:

[...] conquanto o enfoque tenha sido, naturalmente, a reclamação constitucional, a fundamentação da decisão conota que a modificação do decisum anterior, prolatado em controle concentrado, pode ser feita em qualquer outra espécie de procedimento desde que tenha relação com ele. Assim, por exemplo, seria possível a análise da manutenção da decisão tomada em controle concentrado pelo STF em recurso extraordinário ou em qualquer ação de sua competência originária.⁴²

À luz das finalidades expressas neste instituto, insertas na Constituição Federal, depreende-se, então, que não seria cabível haver um controle de constitucionalidade no bojo da mesma para “mudar”, como assinala a Suprema Corte, entendimento repousado num acórdão oriundo do controle concentrado de constitucionalidade. Ou melhor, com base nas taxativas previsões na Constituição Federal para incidência da reclamação, não é possível admitir-se a aferição de constitucionalidade no bojo desta ação constitucional, quando proposta com o objetivo de garantir a soberania dos julgados da Suprema Corte, notadamente das decisões em matéria de controle concentrado de constitucionalidade.

Em sentido dissidente ao consubstanciado pelo Supremo Tribunal Federal, o Ministro Teori Zavascki entendeu que a proposição terminaria por ensejar rescisão do acórdão na ação direta de inconstitucionalidade anterior, o que, pelo sistema jurídico nacional, seria vedado. Ademais, sustentou que o juízo da reclamação seria limitado à averiguação de desrespeito a soberania do julgado anteriormente proferido e seus limites impediriam a análise de eventual inconstitucionalidade, ainda que superveniente.

Note-se que, no ponto relativamente à limitação da cognição da reclamação, o entendimento do citado Ministro é consonante com o Texto Constitucional.

Existe, ainda, questão até então não aventada na decisão da Reclamação nº 4.374/PE, que é a de que, se se admitir a ocorrência da revisão – ao

42 DIDIER JÚNIOR, Fredie; MACÊDO, Lucas Buril de. Controle concentrado de constitucionalidade e revisão de coisa julgada: análise da reclamação nº 4374/PE. *Revista Jurídica da Presidência*, Brasília, v. 16, n. 110, p. 577, 2015.

contrário do que já foi assinalado de que compreende revisão ou reinterpretação, propriamente dita –, a decisão em sede de reclamação não possui efeitos *erga omnes* e, ainda, não se caracteriza por ter efeitos vinculantes.

Pelo fato de que o Supremo Tribunal declarou a inconstitucionalidade parcial, sem pronúncia de nulidade, do art. 20, §3º, da Lei nº 8.742/1993, a referida norma continua válida para outros casos. A Suprema Corte aplicou o entendimento de modo diverso *in casu* da referida Reclamação.

A partir também de uma análise histórica, vê-se que o instituto da reclamação foi pensado como meio de garantir estabilidade aos precedentes da Corte Suprema, por intermédio do cumprimento pelos órgãos inferiores.

É legítima a superação de precedentes e, para tanto, numa sociedade em que existem mudanças, bem como a modificação da utilidade dos institutos jurídicos, torna-se imprescindível que a Suprema Corte se preocupe com a repercussão social de suas decisões em busca da adequação jurídica, tendo como referencial o Texto de 1988, principalmente em virtude da função de guarda da Constituição, que expressamente lhe foi confiada.⁴³

Parece ser um questionamento, de logo, útil e importante, uma vez que o avanço social deve ocorrer a partir de uma preocupação com o princípio da igualdade e, principalmente, da segurança jurídica. A superação do entendimento inserto na lei pode ocorrer com o advento de uma nova disposição legislativa ou por intermédio de uma declaração em sede de uma nova ação direta de inconstitucionalidade, provocada pelos legitimados para tanto, a partir da demonstração da mutação legal ou constitucional (ou até mesmo pela via incidental nos procedimentos cabíveis). E, ainda, pode ocorrer pela edição de uma súmula vinculante, constando a mudança de entendimento da Suprema Corte.

A partir do Código de Processo Civil de 2015, vê-se a possibilidade de usar os precedentes, a partir da sua força obrigatória, o que ampliaria a chance de utilização em outras demandas. Entretanto, a Reclamação Constitucional nº 4.374/PE fixa precedente inadequado, uma vez que esta ação constitucional, quando se trata de garantia dos julgados do Supremo

43 GOMES, Iuri de Castro. A legitimidade da jurisdição constitucional. *Revista de Direito da ADVOCEF*, v. 1, n. 20, p. 153, 2015.

Tribunal Federal, principalmente os que decorrem de controle concentrado de constitucionalidade, destina-se de modo específico e direto a garantir a autoridade de suas decisões.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

É imprescindível se discutir o instituto da reclamação constitucional, uma vez que se encontra inserida neste contexto a garantia da supremacia da Constituição, quando do controle de constitucionalidade. A efetivação deste instituto no direito brasileiro, a partir dos comandos constitucionais, visa, ainda, à consecução e à preservação segurança jurídica.

A referida ação constitucional, pelo seu histórico e evolução no direito brasileiro, possui pontos questionados e a análise jurisprudencial corrobora esta afirmação. Entretanto, após a Constituição Federal de 1988, percebe-se que houve uma necessária previsão, o que se sustenta pela importância e pela necessidade do instituto (para garantia da competência e autoridade dos julgados da Suprema Corte). Depreende-se, portanto, que cabe à doutrina o estudo e a investigação da aplicabilidade deste mecanismo no País.

Com isso, a reclamação constitucional é uma ação com características próprias, tratando-se de procedimento específico de impugnação dos atos violadores da competência e soberania dos julgados do Supremo Tribunal Federal. Analisando as disposições legais em derredor do instituto, depreende-se que se trata de ação específica, cabendo ao Poder Judiciário a aplicação de modo lógico e coerente, quando instado à manifestação.

No que tange a Reclamação nº 4.374/PE, sustenta-se que, em sede da referida ação constitucional, não haveria viabilidade de realização de controle de constitucionalidade, quando se tratar de veiculação para garantia da soberania dos julgados do Supremo Tribunal Federal (como, no caso, em matéria de constitucionalidade), uma vez que a cognição realizada pelo magistrado, na reclamação constitucional, seria restrita a verificação de atos violadores às decisões da Suprema Corte.

A partir de uma análise histórica, entende-se que não faria sentido a aferição de constitucionalidade de leis e de atos normativos em sede da reclamação constitucional. Ademais, no direito brasileiro, existem outros mecanismos que, em respeito aos princípios da segurança jurídica, da igualdade e da

isonomia, podem servir como meio adequado para a evolução interpretativa, a partir do reconhecimento de novas relações normativas.

Uma prática seria o uso dos precedentes judiciais, a partir da força obrigatória que lhes é inerente, o que ampliaria a possibilidade de utilização de entendimentos em outras demandas.

A segurança jurídica pressupõe um direito acessível, estável e previsível, e, ainda, exige do Estado o respeito à confiança legítima que lhe é depositada pelos sujeitos de direito. Infelizmente, em tempos atuais, o Poder Judiciário, de modo equivocadamente, com o objetivo de garantir a efetivação de determinados direitos em casos concretos, desprestigia a orientação geral, afastando-a e gerando um cenário jurídico de insegurança das relações, o que, a médio e a longo prazo, pode interferir em outras searas, suscitando ou frustrando expectativas na sociedade.

Neste sentido, então, a preservação do princípio constitucional da segurança das relações jurídicas demanda dos poderes um enfrentamento sério, adequado e seguro.

REFERÊNCIAS

ALVIN, Eduardo Arruda; GRANADO, Daniel Willian. Reclamação e Ação Direta de Inconstitucionalidade. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. 417, p. 33-46, 2013.

AURELLI, Arlete Inês. Condições da ação para o exercício da reclamação constitucional. In: NOGUEIRA, Pedro Henrique Pedrosa; COSTA, Eduardo José da Fonseca. (Org.). *Reclamação constitucional*. Salvador: JusPodivm, 2013.

BRASIL. Código de Processo Civil, de 16 de março de 2015. *Diário Oficial [da] União (DOU)*, Brasília, DF, 17 mar. 2015. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13105.htm>. Acesso em: 19 nov. 2016.

_____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de 05 de outubro de 1988. *Diário Oficial [da] União (DOU)*, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 19 nov. 2016.

BRASIL. Constituição Federal da República Federativa do Brasil (1967). *Diário Oficial [da] União (DOU)*, Brasília, DF, 24 jan. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 9 out 2016.

_____. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.232. Relator: Ministro Ilmar Galvão. *Diário de Justiça (DJ)*, Brasília, DF, 27 ago. 1998. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=385451>>. Acesso em: 19 nov. 2016.

_____. _____. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.212. Relator: Ministra Ellen Gracie. *Diário de Justiça (DJ)*, Brasília, DF, 25 maio 2000. Disponível em: <<http://linker.lexml.gov.br/linker/processa?urn=urn:lex:br:supremo.tribunal.federal;plenario:acordao;adi:2000-05-25;22123707246&url=http%3A%2F%2Fwww.stf.jus.br%2Fportal%2Fjurisprudencia%2FlistarJurisprudencia.asp%3Fs1%3DAADIMC%282212%2520NUME.%29%26base%3DbaseAcordaos&exec>>. Acesso em: 19 nov. 2016.

_____. _____. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.395. Relator: Ministro Cezar Peluso. *Diário de Justiça (DJ)*, Brasília, DF, 05 abr. 2006. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=390700>>. Acesso em: 19 nov. 2016.

_____. _____. Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.460. Relator: Ministro Carlos Britto. *Diário de Justiça (DJ)*, Brasília, DF, 31 ago 2006. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=464552>>. Acesso em: 3 dez. 2014.

_____. _____. Reclamação nº 2.398. Relator: Marco Aurélio. *Diário de Justiça (DJ)*, Brasília, DF, 6 out. 2005. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14736260/reclamacao-rcl-2398-to>>. Acesso em: 19 nov. 2016.

_____. _____. Reclamação nº 4.374. Relator: Ministro Gilmar Mendes. *Diário de Justiça (DJ)*, Brasília, DF, 18 de abril de 2013. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4439489>>. Acesso em: 19 nov. 2016.

CUNHA JÚNIOR, Dirley. *Curso de Direito Constitucional*. 6. ed. Salvador: JusPodivm, 2012.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *A Constituição na vida dos povos*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

DANTAS, Marcelo Navarro Ribeiro. O procedimento da reclamação. In: NOGUEIRA, Pedro Henrique Pedrosa; COSTA, Eduardo José da Fonseca. (Org.). *Reclamação constitucional*. Salvador: JusPodivm, 2013.

DELFINO, Lúcio. Aspectos históricos da reclamação. In: NOGUEIRA, Pedro Henrique Pedrosa; COSTA, Eduardo José da Fonseca. (Org.). *Reclamação constitucional*. Salvador: JusPodivm, 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 23. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

DIDIER JÚNIOR, Fredie; MACÊDO, Lucas Buril de. Controle concentrado de constitucionalidade e revisão de coisa julgada: análise da reclamação nº 4374/PE. *Revista Jurídica da Presidência*, Brasília, v. 16, n. 110, p. 567-590, 2015.

FACHIN, Luiz Edson. Reformas de que o Brasil precisa: as três fronteiras da democracia. *Revista de Direito da ADVOCEF*, Brasília, DF, v. 1, n. 20, p. 29-41, 2015.

396

FERREIRA, Francisco Gilney Bezerra de Carvalho. Efeitos das decisões no controle de constitucionalidade. *Revista Jus Navigandi*, Teresina, ano 18, n. 3814, 10 dez. 2013. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/26071>>. Acesso em: 9 out. 2016.

FURTADO, Maria Priscila Mendonça. Reclamação constitucional e a garantia da autoridade das decisões dos tribunais superiores. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. 417, p. 213-231, 2013.

GOMES, Iuri de Castro. A legitimidade da jurisdição constitucional. *Revista de Direito da ADVOCEF*, v. 1, n. 20, p. 139-159, 2015.

GONZÁLEZ, Rebeca Peixoto Leão Almeida. A reclamação constitucional no direito brasileiro. *Conteúdo Jurídico*, Brasília, DF, 8 dez. 2014. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/artigoa-reclamacao-constitucional-no-direito-brasileiro,51521.html>>. Acesso em: 19 nov. 2016.

HOMMERDING, Adalberto Narciso. Reclamação e correição parcial: critérios para distinção. In: NOGUEIRA, Pedro Henrique Pedrosa; COSTA, Eduardo José da Fonseca. (Org.). *Reclamação constitucional*. Salvador: JusPodivm, 2013.

LUCCA, Rodrigo Ramiro de. *O dever de motivação das decisões judiciais*. 2. ed. Salvador: JusPodivm, 2016.

MACHADO, Hugo de Brito. *Curso de Direito Tributário*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro*. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

NOGUEIRA, Pedro Henrique Pedrosa. A eficácia da reclamação constitucional. In: NOGUEIRA, Pedro Henrique Pedrosa; COSTA, Eduardo José da Fonseca. (Org.). *Reclamação constitucional*. Salvador: JusPodivm, 2013.

PACHECO, Cláudio Gonçalves. Conhecimento científico versus conhecimento jurídico. *Conteúdo Jurídico*, Brasília, DF, 25 ago. 2014. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.49546&seo=1>>. Acesso em: 21 nov. 2016.

REALE, Miguel. *Lições preliminares do Direito*. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.