

A RECLAMAÇÃO CONSTITUCIONAL

*Trycia Alexandre Carneiro de Melo Jorge***

*Nagibe de Melo Jorge Neto****

1 Introdução. 2 Breve histórico. 3 Da natureza jurídica da reclamação. 4 Do procedimento. 5 Expansão do efeito vinculante no controle concentrado e ampliação dos legitimados para propositura da reclamação. 6 Análise prática das consequências da ampliação dos legitimados para propor a reclamação. 7 Conclusão. 8 Referências

RESUMO

Na circunstância jurídica atual, o instituto da reclamação figura como garantia constitucional. Além de estar presente na Constituição Federal, no artigo 102, inciso I, alínea I, a reclamação também se encontra disciplinada nos regimentos dos tribunais superiores e na Lei nº 8.038/90. Recente jurisprudência do Supremo Tribunal Federal deu nova interpretação à aplicabilidade do citado instituto e, com isso, a reclamação passou a ter maior utilidade, funcionando como importante instrumento garantidor da aplicação do princípio da isonomia, indispensável ao ideal democrático. Este texto apresenta breve estudo sobre a reclamação constitucional, com o objetivo de analisar a evolução deste instituto no ordenamento jurídico brasileiro como instrumento de ampliação da competência do STF, estabelecida pela Constituição Federal de 1988. Para desenvolver este trabalho, foram utilizadas pesquisa bibliográfica, consulta a livros, periódicos, bem como visitas a sítios eletrônicos, análises de jurisprudência de tribunais superiores, principalmente do Supremo Tribunal Federal. Inicialmente foram abordados temas pertinentes e mais amplos, porém necessários para a real compreensão do objeto em estudo, como a supremacia constitucional e o controle de constitucionalidade. Restaram avaliados o conceito, a natureza jurídica da reclamação, o cabimento, o procedimento e a ampliação dos legitimados sua propositura após a expansão do efeito vinculante no controle concentrado de normas, o que acresceu a demanda do STF. Por fim, fez-se uma avaliação a respeito do aumento do poder político da Corte Suprema e do crescimento do número de reclamações intentadas nos últimos anos perante esta Corte. Apontou-se que o aumento na competência do STF,

* Aluna concludente do curso de Direito da Faculdade Christus.

** Mestre, professor e orientador de Direito Constitucional da Faculdade Christus.

que ocorreu para garantir aos jurisdicionados a realização do direito, acarreta maior concentração de poder político para o Excelso Pretório, afastando-a, porém, da sua função precípua de guardar a Constituição.

Palavras-chave: Supremacia Constitucional. Controle de Constitucionalidade. Tribunais Superiores. Reclamação Constitucional.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal, a fim de garantir a existência do Estado, conferiu ao Poder Judiciário a função jurisdicional. Para que o Poder Judiciário exercesse sua função de forma eficaz, os atos emanados desse Poder deveriam ter força suficiente para alcançar os fins para os quais foram concebidos. Sabe-se, porém, que, na prática, as decisões judiciais nem sempre possuem força suficiente para que sejam cumpridas.¹

A reclamação, em uma de suas modalidades, existe exatamente como um remédio para combater o descumprimento das decisões judiciais. Nas palavras de Leonardo Morato, “é, a reclamação, um instrumento que dá força ao Poder Judiciário, mais precisamente aos Tribunais Superiores”².

Seguindo o pensamento do mesmo autor, a reclamação é consequência das necessidades da sociedade. Ao lado de outros remédios, ela serve para tentar atingir a finalidade do processo, a imposição da lei e da ordem, a realização do direito, a paz social.

2 BREVE HISTÓRICO

Conforme nos ensina Gilmar Mendes³, o instituto da reclamação no Direito brasileiro para preservar competência do Supremo Tribunal Federal ou garantir suas decisões é fruto de criação jurisprudencial. Ela decorre da ideia dos *implied powers* deferidos ao Tribunal. O Supremo Tribunal Federal passou a adotar essa doutrina para a solução de problemas operacionais diversos. A falta de contornos definidos sobre o instituto da reclamação fez, portanto, com que a sua constituição inicial repousasse sobre a teoria dos poderes implícitos. Em 1957, aprovou-se a incorporação da Reclamação no Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal. A Constituição Federal de 1967, que autorizou o STF a estabelecer a disciplina processual dos feitos sob sua competência, conferindo força de lei federal às disposições do Regimento Interno sobre seus processos, acabou por legitimar definitivamente o instituto da reclamação, agora fundamentada em dispositivo constitucional. Com o advento da Carta de 1988, o instituto adquiriu, finalmente, *status* de competência constitucional (art. 102, I, “l”). A Constituição consignou, ainda, o cabimento da reclamação perante o Superior Tribunal de Justiça (art. 105, I, “f”), igualmente destinada à preservação da competência da Corte e à garantia da autoridade das decisões

por ela exaradas. Com o desenvolvimento dos processos de índole objetiva em sede de controle de constitucionalidade no plano federal e estadual (inicialmente representação de inconstitucionalidade e, posteriormente, ADI, ADIO, ADC e ADPF), a reclamação, na qualidade de ação especial, adquiriu contornos diferenciados na garantia da autoridade das decisões do Supremo Tribunal Federal ou na preservação de sua competência. Ressalte-se, ainda, que a EC n° 45/2004 consagrou a súmula vinculante, no âmbito da competência do Supremo Tribunal, e previu que a sua observância seria assegurada pela reclamação (art. 103-A, § 3º – “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 aplicação da súmula, conforme o caso”).

Portanto, a reclamação, como se pode observar, vem adquirindo contornos diferenciados no seu conceito e, atualmente, ocupa importante papel, por ter sido alçada a dispositivo constitucional. A grande quantidade de reclamações propostas nos últimos anos indica o significativo relevo que vem ganhando o instituto. Na ordem constitucional vigente, a reclamação representa garantia para a aplicação do princípio da isonomia, indispensável ao ideal democrático.

3 DA NATUREZA JURÍDICA DA RECLAMAÇÃO

A natureza jurídica da reclamação tem sido objeto de muita discussão doutrinária. As opiniões fundamentadas de renomados juristas variam entre remédio processual, garantia processual, recurso, incidente processual e ação, sendo esta última a de maior aceitação entre os autores.

Gisele Góes defende a ideia de que a nomenclatura de remédio processual constitucional, embora expresse bem o fenômeno em análise, não é adequada, e prefere concluir que é uma garantia constitucional processual, porquanto não basta enunciar o direito, devendo-se ter meios eficientes de assegurá-lo perante qualquer forma de abuso, seja *in casu* pelo descumprimento de decisão ou súmula vinculante ou por invasão de competência.⁴

Já o Ministro Celso de Mello, pelo teor do seu voto proferido na reclamação n° 336/DF, DJU, de 15.03.1991, repetido na reclamação n° 511/PB, DJU, de 15.09.1995, tem posicionamento diverso a respeito do instituto ora estudado. Para o referido autor a natureza jurídica da reclamação é de instrumento de extração constitucional.

Para Ada Pellegrini Grinover, o instituto da reclamação não é ação, uma vez que não se vai rediscutir a causa com um terceiro; não se trata de recurso, pois a relação processual já está encerrada, nem se pretende reformar decisão, mas antes garanti-la; não se trata de incidente processual, porquanto o processo já se encerrou. Cuida-se simplesmente de postular perante o próprio órgão que proferiu uma decisão o seu exato e integral cumprimento.⁵

Entendimento semelhante já foi consagrado pelo STF, conforme se observa pela ementa da ADI 2.212, no qual a relatora Min. Ellen Gracie aceitou a previsão da reclamação também para o controle de constitucionalidade estadual e com previsão na Constituição Estadual.

Por sua vez, Pedro Lenza destaca que a reclamação “é provimento mandamental de natureza constitucional”.⁶

Mesmo ainda havendo posições discordantes, entretanto, o entendimento mais aceito atualmente é de que a reclamação é mesmo ação.

Assim assevera Marcelo Navarro em importante obra específica sobre o assunto: “a reclamação constitucional consiste numa ação, ajuizada originariamente no tribunal superior, com vistas a obter a preservação de sua competência para garantir a autoridade dos seus julgados.”⁷

No mesmo sentido, Freddie Didier acrescenta que a reclamação contém, inclusive, os elementos da ação, a saber: partes, causa de pedir e pedido; ou seja, há o reclamante e o reclamado, contendo a formulação de um pedido e a demonstração de uma causa de pedir, consistente na invasão de competência ou na desobediência à decisão da Corte.⁸

Mais recentemente, no julgamento da Rcl 5470/PA, o relator ministro Gilmar Mendes destaca a natureza jurídica e processual da Reclamação, sumariando sua origem e evolução jurisprudencial, concordando com a posição dominante da doutrina, *verbis*:

A reclamação, tal como prevista no art. 102, I, “I”, da Constituição, e regulada nos artigos 13 a 18 da Lei n° 8.038/90, e nos artigos 156 a 162 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, constitui ação de rito essencialmente célere, cuja estrutura procedimental, bastante singela, coincide com o processo do mandado de segurança e de outras ações constitucionais de rito abreviado. A adoção de uma forma de procedimento sumário especial para a reclamação tem como razão a própria natureza desse tipo de ação constitucional, destinada à salvaguarda da competência e da autoridade das decisões do Tribunal, assim como da ordem constitucional como um todo.”⁹

Portanto, no panorama atual, tanto doutrina quanto jurisprudência entendem que a reclamação é ação, ação autônoma de impugnação de ato judicial, provocando, então, o exercício de jurisdição contenciosa.

4 DO PROCEDIMENTO

O procedimento adotado para a reclamação está descrito nos artigos 156 a 162 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal e nos artigos 13 a 18 da Lei 8.038/1990¹⁰.

Ao ajuizar a reclamatória no Tribunal, a petição inicial deve preencher

os requisitos do art. 282, do CPC, assim como deve estar dirigida ao presidente, sendo instruída com as provas documentais das suas alegações, não se admitindo a produção de provas no curso do processo. A prova documental é o único meio de prova admitido neste processo (RISTF, art. 156 e parágrafo único; Lei 8.038/1990, art. 13 e parágrafo único). O STF já se posicionou no sentido de que, quando a decisão descumprida tiver sido prolatada em sede de controle abstrato de constitucionalidade, ainda que se trate de medida liminar, a juntada da decisão cuja autoridade se quer preservar é desnecessária.

A petição endereçada ao presidente do Tribunal será por ele autuada e encaminhada à distribuição. Quando a reclamação é para a preservação da autoridade de decisão do Tribunal, o processo é distribuído por prevenção ao relator da causa principal, sempre que possível (RISTF, art. 70); se, porém, a reclamação não é feita por quem era parte naquela ação, a distribuição é livre.

Quando a competência usurpada for do próprio presidente do Tribunal, ele deverá funcionar como relator.

Recebendo a reclamação, o relator requisitará informações do órgão ou autoridade a quem foi imputada a prática do ato e a autoridade reclamada deverá prestar informação no prazo de dez dias (Lei nº 8038, art. 14, I). Ordenará, ainda, se necessário, para evitar dano irreparável, a suspensão do processo ou do ato impugnado (Lei nº 8038, art. 14, II), ou determinará a remessa dos autos ao STF (RISTF, art. 158), mesmo que não haja pedido da parte. O pedido do reclamante poderá ser impugnado por qualquer interessado (RISTF, art. 159). Na ocasião do despacho da inicial, o relator poderá ordenar, se necessária, a suspensão do processo ou do ato impugnado (art. 14 da Lei 8.038/90).

Da decisão que conceder ou negar liminar caberá agravo regimental no prazo de cinco dias ao órgão colegiado competente para julgar a reclamação (art. 39 da Lei 8.038/90). Da decisão que nega ou concede a liminar cabe agravo regimental (RISTF, art. 317). Para Gisele Góes¹¹, essa decisão tem natureza de antecipação dos efeitos da tutela.

Nas reclamações não formuladas pelo Procurador Geral da República, será concedida vista ao chefe do Ministério Público após as informações (RISTF, art. 160). Nos termos do art. 16 da Lei 8.038/90, a ausência da intimação do membro do Ministério Público enseja nulidade dos atos praticados desde o momento que deveria ter oficiado no pleito.

Das decisões adotadas pelo relator, caberá agravo regimental.

Se julgada procedente a reclamação, poderá o Tribunal ou a Turma, se for o caso (RISTF, art. 161): avocar o conhecimento do processo em que se verifique usurpação de sua competência; ordenar que lhe sejam remetidos, com urgência, os autos do recurso para ele interposto; e cassar a decisão exorbitante de seu julgado ou determinar medida adequada à observância de sua jurisdição.

No caso de situações repetitivas ou idênticas, objeto de jurisprudência

consolidada do Tribunal, a Emenda Regimental nº 13, de 2004, autorizou o relator a decidir monocraticamente (RISTF, art. 161, parágrafo único).

Finalmente, considerando-se a natureza jurídica da reclamação como ação, a decisão definitiva de mérito faz coisa julgada formal e material.

Nesse sentido, o entendimento do Supremo Tribunal Federal vem considerando que, após o trânsito em julgado da decisão, esta somente poderá ser modificada por meio de rescisória, revisão criminal ou *habeas corpus*¹².

5 EXPANSÃO DO EFEITO VINCULANTE NO CONTROLE CONCENTRADO E AMPLIAÇÃO DOS LEGITIMADOS PARA PROPOSITURA DA RECLAMAÇÃO

De acordo com o artigo 13, parágrafo único, da Lei 8.038/1990, o sujeito ativo para interpor a reclamação é a parte interessada ou o Ministério Público, ou seja, o Procurador Geral da República. Não são poucos, contudo, os casos em que as reclamações são interpostas e não são conhecidas por ausência de legitimidade ativa para sua interposição¹³.

É que a expressão “parte interessada”, constante na Lei 8.038/90, assume conteúdo amplo no âmbito do processo subjetivo, o que não ocorre nos processos objetivos¹⁴, como no caso da ação direta de inconstitucionalidade. Nesta, onde o processo é objetivo, não há partes, nem há litígio referente a situação individual.

Neste sentido, o Supremo Tribunal Federal não admitia a possibilidade de reclamação no controle abstrato de normas, porque, a rigor, nos processos objetivos, não há parte interessada. São muitas as manifestações do referido Tribunal neste sentido, porém, vejamos a decisão da RCL-AgReg 354, que teve como relator o Ministro Celso de Mello:

AGRAVO REGIMENTAL – RECLAMAÇÃO QUE BUSCA GARANTIR A AUTORIDADE DE DECISÃO TOMADA EM PROCESSO DE CONTROLE CONCENTRADO DE CONSTITUCIONALIDADE – INADMISSIBILIDADE – RECURSO IMPROVIDO – A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmou-se no sentido do não cabimento da reclamação na hipótese de descumprimento de decisão tomada em sede de controle concentrado de constitucionalidade, dada a natureza eminentemente objetiva do processo de ação direta. Precedentes da Corte.¹⁵

Como bem observa Cláudia Oliveira Pachú, no entanto, o Direito não pode permanecer estanque quando se encontra em jogo o valor segurança jurídica, princípio tão caro para a realização da ordem jurídica¹⁶. Então, em fase seguinte, o mesmo Tribunal passou a admitir a propositura de reclamação em sede de ADIn, desde que ajuizada por qualquer dos legitimados do art. 103 da Constituição Federal e que tivesse o mesmo objeto. Assim, o próprio Min. Celso

de Mello, também como relator, proferiu a seguinte decisão denegando o pedido via reclamação, por não se tratar de sujeito ativo que fora parte na ADIn, e ainda por não ser o sujeito ativo legitimado de acordo com o art. 103 da Constituição Federal. Considerou, portanto, impertinente o meio processual adotado.

Após esse último posicionamento, outra vez o Min. Celso de Mello inovou, ao expressar a necessidade de que o entendimento jurisprudencial fosse revisto, o que ocorreu no julgamento da RCL (QO) MC 397. De acordo com esse novo entendimento, haveria a possibilidade de se admitir a reclamação para atacar desobediência às decisões do Supremo Tribunal Federal em sede de controle concentrado por aqueles entes e órgãos que não foram parte na ADIn, mas que fossem titulares de legitimidade concorrente para requerer ação idêntica:

EMENTA: RECLAMAÇÃO - GARANTIA DA AUTORIDADE DE DECISÃO PROFERIDA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL 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 Supremo Tribunal Federal, faz instaurar processo objetivo, sem partes, no qual inexistente litígio referente a situações concretas ou individuais. A natureza eminentemente objetiva do controle normativo abstrato afasta o cabimento do instituto da reclamação por inobservância de decisão proferida em ação direta (Rcl 354, Rel. Min. CELSO DE MELLO). Colocase, contudo, a questão da conveniência de que se atenuem o rigor dessa vedação jurisprudencial, notadamente em face da notória insubmissão de alguns Tribunais judiciários as teses jurídicas consagradas nas decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal em ações diretas de inconstitucionalidade. - A expressão “parte interessada”, constante da Lei n. 8.038/90, embora assumam conteúdo amplo no âmbito do processo subjetivo, abrangendo, inclusive, os terceiros juridicamente interessados, deverá no processo objetivo de fiscalização normativa abstrata, limitar-se apenas aos órgãos ativa ou passivamente legitimados a sua instauração (CF, art. 103). Reclamação que não há de ser conhecida, eis que formulada por magistrados, estranhos ao rol taxativo do art. 103 da Constituição¹⁷. (Grifo nosso).

Posteriormente, no julgamento da Rcl 399, houve mais um avanço no uso da reclamação em sede de controle concentrado. Na referida decisão, passou-se a admitir a reclamação quando o próprio órgão responsável pela edição da lei declarada inconstitucional persistisse em prática de atos concretos que pressuponham a validade da norma declarada inconstitucional.

Com a Emenda Constitucional nº 3/93, houve a introdução da ação declaratória de constitucionalidade (ADC) no ordenamento jurídico, com admissão expressa da reclamação para preservar decisão do Supremo Tribunal em sede de controle concentrado. Em voto proferido na ADC 1-1/DF, o entendimento sustentado pelo Min. Moreira Alves foi de que, em razão da força vinculante da ação declaratória de constitucionalidade, os concretamente prejudicados com o desrespeito dessa decisão pelos demais órgãos do Poder Judiciário poderiam se valer da reclamação ao Supremo Tribunal Federal para desconstituir esse desrespeito.

O Texto Constitucional, entretanto, não foi expresso quanto ao cabimento de reclamação para descumprimento de decisões em sede de ação direta de inconstitucionalidade. Nesses casos, como explicitado anteriormente, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal anterior à promulgação da Lei 9.868/99 era pacífica no sentido de que a reclamação somente era admissível excepcionalmente para assegurar a autoridade da decisão proferida naquele processo quando “o mesmo órgão de que emanara a norma declarada inconstitucional persiste na prática de atos concretos que lhe pressuporiam a validade”¹⁸.

No julgamento de questão de ordem na Rcl 1880, o Pleno do Supremo Tribunal Federal declarou constitucional o art. 28 da Lei 9.868/99, revendo a jurisprudência anterior e considerando que as decisões proferidas em ação direta de inconstitucionalidade também teriam efeito vinculante em face de qualquer órgão do Poder Judiciário e do Poder Executivo. Assim foi a ementa da decisão:

QUESTÃO DE ORDEM – AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – JULGAMENTO DE MÉRITO – PARÁGRAFO ÚNICO DO ART. 28 DA LEI Nº 9.868/1999: CONSTITUCIONALIDADE – EFICÁCIA VINCULANTE DA DECISÃO – REFLEXOS – RECLAMAÇÃO – LEGITIMIDADE ATIVA. 1. É constitucional lei ordinária que define como de eficácia vinculante os julgamentos definitivos de mérito proferidos pelo Supremo Tribunal Federal em ação direta de inconstitucionalidade (Lei 9868/99, artigo 28, parágrafo único). 2. Para efeito de controle abstrato de constitucionalidade de lei ou ato normativo, há similitude substancial de objetos nas ações declaratória de constitucionalidade e direta de inconstitucionalidade. Enquanto a primeira destina-se à aferição positiva de constitucionalidade a segunda traz pretensão negativa. Espécies de fiscalização objetiva que, em ambas, traduzem manifestação definitiva do Tribunal quanto à conformação da norma com a Constituição Federal. 3. A eficácia vinculante da ação declaratória de constitucionalidade, fixada pelo § 2º do artigo 102 da Carta da República, não se distingue, em essência, dos efeitos das decisões de mérito proferidas nas ações diretas de inconstitucionalidade. 4. Reclamação. Reconhecimento de legitimidade ativa ad causam de todos que comprovem prejuízo oriundo de decisões dos órgãos do Poder Judiciário, bem como da Administração Pública de todos os

níveis, contrárias ao julgado do Tribunal. Ampliação do conceito de parte interessada (Lei 8038/90, artigo 13). Reflexos processuais da eficácia vinculante do acórdão a ser preservado. 5. Apreciado o mérito da ADI 1662-SP (DJ de 30.08.01), está o Município legitimado para propor reclamação. Agravo regimental provido¹⁹. (Grifo nosso).

Dessa forma, houve ainda maior ampliação dos legitimados para propor a reclamação, pois qualquer pessoa afetada ou atingida pelo ato contrário à orientação fixada pelo Supremo Tribunal Federal dispunha de legitimidade para promover a reclamação.

Esse fato ensejou controvérsias, até que houve a Emenda Constitucional nº 45, que introduziu o instituto do efeito vinculante nas decisões definitivas de mérito proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, cabendo pois a reclamação para os casos de descumprimento dessas decisões.

A reforma do Judiciário promovida pela Emenda Constitucional nº 45/2004 também trouxe expressiva novidade quanto à reclamação para garantir a autoridade da decisão do Supremo Tribunal, consagrada no instituto da súmula vinculante.

Vale dizer, então, que o modelo constitucional adotado consagra a admissibilidade da reclamação contra ato da Administração ou contra ato judicial em desconformidade com a súmula dotada de efeito vinculante.²⁰

Como se percebe, o efeito vinculante nas decisões proferidas pelo Tribunal ou Corte Constitucional funciona como garantia do próprio Estado Democrático, proporcionando aos jurisdicionados a mesma decisão com todas as consequências jurídicas daí decorrentes. Assim sendo, havendo decisão dotada de efeito vinculante, do seu descumprimento caberá reclamação. Isso, sem dúvida, fortaleceu o instituto da reclamação, concedendo-lhe lugar de destaque no panorama jurídico nacional.

6 ANÁLISE PRÁTICA DAS CONSEQUÊNCIAS DA AMPLIAÇÃO DOS LEGITIMADOS PARA PROPOR A RECLAMAÇÃO

De acordo com a tradição jurídica brasileira, o Supremo Tribunal Federal apresenta um modelo jurídico próprio. É o órgão institucional responsável pela guarda da Constituição. Cabe a ele fazer o juízo de conformação de leis e atos políticos com o ordenamento pátrio; e é dele a última palavra na interpretação, aplicação e garantia da Constituição. Essa tarefa é desempenhada por meio dos controles de constitucionalidade concentrado e difuso.

Ocorre que a própria Constituição reservou ao Supremo Tribunal Federal uma série de outras competências além desta, fazendo com que esse Tribunal tenha que conciliar as duas funções: a de cúpula do Poder Judiciário e a de

Corte Constitucional.

Então, tanto ficam a cargo da Corte Constitucional matérias de elevada repercussão política e jurídica, de cunho puramente constitucional, como também questões consideradas de pouca relevância para os padrões das cortes constitucionais. Com isso, observa-se é que este Tribunal se vê sufocado pelo grande número de competências, o que, ao nosso ver, prejudica tanto a quantidade como a qualidade das suas decisões. Este também é o pensamento do mestre Oscar Vilhena Vieira, ao acentuar que “o Supremo Tribunal Federal, é encarregado de diversas questões que se afastam de sua função precípua de ‘guarda da Constituição’ (Constituição Federal, art. 102, *caput*), o que, em certa medida, acaba prejudicando o bom desempenho desta atribuição”²¹.

Com a reforma do Judiciário que aconteceu com a Emenda Constitucional nº 45/2004, houve inovações significativas que aumentaram as funções e responsabilidades do Supremo Tribunal Federal, dando com isso lugar a uma série de transformações de ordem processual, que situaram o Judiciário e os juízes como importantes atores do processo de avanço social. O Supremo Tribunal Federal teve ao seu favor a inclusão de mecanismos que o auxiliam numa diminuição do volume de questões de menor relevância, – tendo sido a súmula vinculante o de maior repercussão. O problema, no entanto, persiste, até porque, com a mesma reforma, foram trazidas novas competências para aquela Corte. Foi o que ocorreu com a inclusão do instituto do efeito vinculante em algumas das decisões definitivas de mérito proferidas pelo Supremo Tribunal Federal.

Com a atual interpretação do conceito da reclamação, que é garantia para fazer valer decisão de Tribunal Superior que tem caráter vinculante, sem dúvida, houve mais um acréscimo na demanda da citada Corte.

Ora, de acordo com o artigo 13, parágrafo único, da Lei 8.038/1990, o sujeito ativo é a parte interessada ou o Ministério Público; porém, “em face da notória insubmissão de alguns tribunais judiciários às teses jurídicas consagradas nas decisões proferidas pelo STF”²², e, assim, para garantir os efeitos da autoridade das suas decisões, o Supremo Tribunal Federal passou a admitir o emprego da reclamação em sede de ação direta no controle concentrado. Com o advento do instituto do efeito vinculante, a reclamação passou a ser o remédio contra qualquer desrespeito às decisões dotadas desse efeito. Isso repercutiu diretamente no movimento de reclamações intentadas nesta Corte, já que qualquer pessoa que se ache prejudicada em virtude de descumprimento de decisão proferida pelos tribunais superiores, poderá usar da reclamatória junto ao Supremo Tribunal Federal.

Além desse efeito de aumentar a demanda de decisões a cargo do Supremo Tribunal Federal, o efeito vinculante das decisões em sede de controle concentrado, que tem a reclamação como garantia para cumprimento dessa decisão, no nosso modo de entender, trouxe maior concentração de poder político para a Suprema Corte.

Isso nos leva a outra questão, que é o caráter político do Supremo Tribunal Federal. Seus membros, além de serem eleitos, são vitalícios, estão imersos na dinâmica política do Estado. As instituições políticas, para terem seus atos legitimados perante a sociedade, precisam ter sua atuação comprometida com os ideais do Estado, ideais estes presentes na própria Constituição, documento que deve ser protegido pela Corte Constitucional do País, em função da sociedade que assim espera.

Portanto, a reforma do Judiciário, que introduziu no nosso ordenamento jurídico o instituto da súmula vinculante, trouxe à tona o questionamento da legitimidade da Suprema Corte ante o poder destinado a esta. Em contrapartida, a liberdade de interpretação do juízo monocrático, característica importante da estruturação da democracia, restou prejudicada. Isso porque, em nome da celeridade processual, foi dispensada ou minorada a atenção ao amadurecimento das questões debatidas nas primeiras instâncias.

Ora, se o juiz decide, sentencia com suporte nos argumentos levados pelas partes ao processo, na verdade, a decisão judicial seria uma mediação entre os vários argumentos levados ao processo. Se a efetiva participação no processo judicial é que legitimaria a decisão pela argumentação jurídica sem a devida participação das partes no processo, a legitimidade das decisões perante os jurisdicionados se torna, muitas vezes, questionável. Além disso, notáveis doutrinadores, como Ingo Sarlet, preocupado com a manutenção do Estado Democrático de Direito, ressalta que “as medidas reformadoras já realizadas e propostas, em verdade estão contribuindo para erosão e distorção das instituições democráticas entre nós”²³.

A questão é complexa. A concentração de poderes na cúpula do Judiciário, embora, *a priori*, possamos pensar que fortalece o Poder Judiciário, ao contrário, o enfraquece. O Poder Judiciário para ser forte precisa ser independente do Poder Executivo. A nossa Corte, como já expresso, tem seu caráter político, é escolhida pelo chefe do Poder Executivo, com mandato vitalício. Fica fácil perceber que, em alguns momentos, a atuação da citada Corte pode se tornar fragilizada, comprometida, pois a vontade dos membros da Corte poderá estar devidamente alinhada à vontade política do chefe do Poder Executivo.

Para conseguir legitimação perante a sociedade, acreditamos que o Supremo Tribunal Federal deva equilibrar a preservação da segurança jurídica, mas atentando para os fundamentos constitucionais da democracia. Como observa o professor Jânio Vidal, “na jurisdição constitucional, o judiciário deve assumir uma postura de permanente preocupação com os valores de uma sociedade pluralista, atuando em consonância com os princípios democráticos”²⁴.

Se por um lado, institutos como a reclamação se fazem necessários para garantir uma decisão equânime para todos que por ela sejam atingidos, de outra parte, para que essas decisões sejam legítimas, devem atender aos ideais democráticos que, no processo, se concretizam por meio da argumentação jurídica de todos os participantes, sejam advogados, membros do Ministério Público,

defensores públicos, partes e, finalmente, na sentença, pela fundamentação dos juízes.

É preciso ficar demonstrado que os magistrados estão atrelados a mecanismos sociais que os vinculem eticamente. Dessa forma, mediante uma atuação firme e comprometida com os ideais do Estado, é que ocorrerá o êxito do processo democrático.

7 CONCLUSÃO

O Estado brasileiro está submetido à lei constitucional. Na atual apresentação, o Estado democrático constitucional exige a divisão das funções estatais entre o Poder Executivo, Legislativo e Judiciário para que fiquem resguardados os direitos e as garantias enunciadas na própria Constituição Federal.

Ao Poder Judiciário foi conferido o dever de guardar a Constituição e seus preceitos – é a chamada jurisdição constitucional. Dentro da jurisdição constitucional desempenhada por todo o Judiciário está o controle de constitucionalidade das leis. O controle constitucional é tarefa da mais alta corte judiciária, o Supremo Tribunal Federal. O Superior Tribunal de Justiça, também como corte superior, tem o dever de zelar pelas leis federais. Em razão da importância das tarefas desempenhadas por estas duas cortes dentro do nosso sistema jurídico, e para que suas funções sejam exercidas de forma eficaz, os atos emanados dessas cortes deveriam ter força suficiente para alcançar os fins para os quais foram concebidos. Sabe-se, no entanto, que, na prática, as decisões judiciais nem sempre possuem força suficiente para se fazerem cumprir.

Assim, da necessidade de se garantir a eficácia das decisões emanadas destas cortes surge o fortalecimento do instituto da reclamação, o que ocorreu com a introdução do instituto do efeito vinculante das decisões judiciais definitivas de mérito no nosso ordenamento, por meio da Emenda Constitucional nº 45/2004.

A reclamação passou a estar expressa na Constituição para resguardar as decisões daqueles tribunais, funcionando como garantia à eficácia do sistema. Na verdade, a reclamação vem a ser garantia de outra garantia do Estado constitucional que é a jurisdição constitucional. Nos últimos anos, a reclamação perante o Supremo Tribunal Federal vem passando por uma transformação radical, em decorrência da ampliação da competência deste Tribunal em sede de controle concentrado de normas.

Quanto à natureza jurídica da reclamação, a jurisprudência e a doutrina não tinham se definido claramente a respeito, se ação, recurso ou incidente processual. Mais recentemente, ao proferir voto no julgamento da Rcl 5470/PA, o ministro Gilmar Mendes fez uma digressão histórica, sumariando a origem e evolução jurisprudencial da reclamação, assim como a sua natureza jurídica e processual. Desde

então, jurisprudência e parte da doutrina têm pensamento convergente no sentido de ser a reclamação uma ação constitucional, com rito célere, semelhante ao mandado de segurança, e o único pressuposto para seu cabimento é a existência de ato ou omissão de órgão judicial ou administrativo (no caso de decisão com efeito vinculante ao Poder Executivo), que seja de usurpação de competência ou contra autoridade de decisão do Supremo Tribunal Federal ou Superior Tribunal de Justiça.

Em análise processual, para que seja intentada a reclamação, o documento é o único meio de prova admitido, sendo imperativa a sua juntada à petição inicial. Como a reclamação é considerada ação constitucional, a decisão definitiva de mérito proferida produz coisa julgada formal e material. Dessa forma, após o trânsito em julgado, só poderá ser desconstituída por meio de rescisória, revisão criminal ou *habeas corpus*.

Quanto às partes legitimadas para ajuizar a reclamação, após a atribuição do efeito vinculante às decisões definitivas de mérito do Supremo Tribunal Federal, que, como já comentado, ocorreu com a Emenda Constitucional nº 45/2004, a parte ou qualquer pessoa juridicamente afetada pela prática de qualquer ato judicial ou administrativo que contrarie decisão proferida em ação direta de constitucionalidade ou em ação direta de inconstitucionalidade poderá ajuizar a ação reclamationária no sentido de assegurar a autoridade da decisão, uma vez que tal descumprimento é afronta à eficácia de efeito vinculante.

Como consequência desse alargamento dos legitimados para reclamar diretamente na Corte Superior, houve um aumento significativo do número de reclamações tramitando no Supremo Tribunal Federal. Este fato talvez possa contribuir para uma certa desordem no andamento da Suprema Corte do nosso País, pois, compromete a qualidade dos julgados que chegam ao Supremo Tribunal Federal, que são os de maior importância para o desenvolvimento social e político da nação.

A reclamação é instituto que guarda relação com um valor também incluído na atual Constituição, que é a celeridade processual – a celeridade processual como necessidade para a obtenção da justiça. Por meio da Emenda Constitucional nº 45/2004, houve a inclusão do inciso LXXLVIII, no art. 5º da Constituição Federal, com a seguinte redação: “A todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e meios que garantam a celeridade de sua tramitação”. Este dispositivo constitucional revela a preocupação do legislador quanto à questão da demora na duração no processo, tanto que elevou a garantia da razoável duração do processo ao *status* de direito fundamental. Consequentemente, a reclamação se relaciona com a efetividade da justiça, funcionando como mais um meio para se atingir a paz social.

A questão da demora na prestação jurisdicional é fator preocupante, principalmente quando se analisam os mais variados efeitos decorrentes do fator tempo. Ao se considerar que o Poder Judiciário é quem decide os conflitos ocorridos dentro da sociedade, desse Poder se espera o máximo possível de

eficiência na prestação da sua função. O grande desafio, porém, não é apenas atingir a celeridade nos processos, mas, juntamente com este objetivo, garantir a manutenção de todos os outros princípios essenciais à ordem jurídica justa. Do contrário, haveria prestação célere, mas não a ordem justa, o que não interessa ao Estado democrático.

Com o intuito de garantir maior agilidade ao processo, diversos mecanismos foram introduzidos na ordem jurídica brasileira, e alguns foram inseridos com a reforma do Poder Judiciário, dentre os quais estão a súmula vinculante e a nova conformação do instituto da reclamação constitucional.

De acordo com a nova interpretação desse instituto, os jurisdicionados têm a possibilidade de alcançar com maior rapidez a prestação jurisdicional das questões já abstratamente decididas pelo Supremo Tribunal Federal, sem a necessidade de perpassar por todo o processo, via recurso extraordinário. A matéria é levada diretamente à Suprema Corte. Faz-se necessário ressaltar, contudo, que um detalhado conhecimento das decisões dos tribunais superiores em sede de controle concentrado, como também de seus fundamentos, é de importância crucial para os operadores do Direito, pois tais decisões passaram a ostentar caráter vinculante.

Acerca do questionamento feito por parte da doutrina em relação à mitigação da análise dos juízos de primeiro grau e da ausência da oportunidade de argumentação das partes ante a rapidez processual de alcançar de imediato o Supremo Tribunal Federal, acreditamos que devemos considerar o meio-termo. Perante valores que têm importâncias pares, tanto o debate, que é instrumento de legitimação da decisão judicial, quanto o fator tempo, têm suas influências sobre o resultado final das decisões judiciais. Portanto, as decisões proferidas sem o verdadeiro debate, acessível nas fases processuais, em certa medida, carecem de legitimidade, contudo, atendem com maior presteza aos clamores sociais.

Finalmente, observando o caráter político de todo esse processo, verificamos que, mais do que nunca, a Suprema Corte passa a assumir papel de grande relevância na dinâmica do Estado. Com isso, cada vez mais, até para conseguir legitimação perante a sociedade, acreditamos que o Supremo Tribunal Federal deva manter uma atuação reta, sem se deixar influenciar por quaisquer interesses que se afastem da proteção dos valores contidos na Constituição Federal. Entendemos que somente dessa forma, mediante uma atuação firme e comprometida com os ideais do Estado, é que ocorrerá o fortalecimento da democracia.

7 REFERÊNCIAS

BORBA, João Paulo Santos. Aspectos processuais da reclamação constitucional no âmbito STF. Disponível em: <http://www.soartigos.com/downloadattachment.php?aId...articleId...>> - Disponível em: 05.02.2010.

- CÂMARA, Alexandre Freitas. **Lições de Direito Processual Civil**. 9. ed. Rio de Janeiro: Lumen Júris, 2004, v. 2.
- DANTAS, Marcelo Navarro Ribeiro. **Reclamação constitucional no Direito brasileiro**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2000.
- DIDIER, Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**. 3. ed. Salvador: Jus Podivm, 2008, v. 3.
- GÓES, Gisele Santos Fernandes. Reclamação constitucional. In: DIDIER, Fredie (Org.). **Ações Constitucionais**. Salvador: Jus Podivm, 2007.
- GRINOVER, Ada Pellegrini. A reclamação para a garantia da autoridade das decisões. **Meio jurídico**, Ano IV, n. 38, p.13-15, out. 2002.
- _____. Da Reclamação. **Revista Brasileira de Ciências Criminais**. São Paulo, v. 10, n. 38, p.75-83, abr/jun,2002.
- LENZA, Pedro. **Direito Constitucional esquematizado**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.
- MENDES, Gilmar F. A Reclamação constitucional no Supremo Tribunal Federal: algumas notas. **Direito Público**, Brasília, n. 12, p. 21-47, abr/jun, 2006.
- MORATO, Leonardo Lins. A Reclamação constitucional e a sua importância para o Estado Democrático de Direito. **Revista de Direito constitucional e internacional**, São Paulo, v. 13, p. 171-187, abr/jun, 2005.
- PACHÚ, Cláudia Oliveira. Da reclamação perante o Supremo Tribunal Federal. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, v. 14, p. 226-242, abr/jun, 2006.
- SANTOS, Alexandre Moreira Tavares dos. Da reclamação. **Revista dos Tribunais**. São Paulo, v. 92, p.121-166, jan/fev, 2003.
- SANTOS, Ernane Fidélis dos. **Manual de Direito Processual Civil**. 3. ed. São Paulo: Saraiva,1994, v. 1.
- SARLET, Ingo Wolfgang. Efeito Vinculante e Deforma do Judiciário. **Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional**, Curitiba, v. 2, p. 14-24, 2002.
- VIDAL, Jânio Nunes. **Elementos de teoria constitucional contemporânea**. Salvador: Jus Podivm, 2009.
- VIEIRA, Oscar Vilhena. **O Supremo Tribunal Federal: jurisprudência política**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

1 DANTAS, Marcelo Navarro Ribeiro. **Reclamação constitucional no Direito brasileiro**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2000, p. 510.

2 MORATO, Leonardo Lins. A reclamação constitucional e a sua importância para o Estado Democrático de Direito. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. São Paulo, abr./jun. 2005, v. 13, n. 51, p-175

- 3 MENDES, Gilmar Ferreira. A reclamação constitucional no Supremo Tribunal Federal: algumas notas. **Direito Público**, Brasília, n. 12, p. 21-23, abr/ jun, 2006.
- 4 GÓES, Gisele Santos Fernandes. Reclamação constitucional. In: DIDIER, Fredie (org.). **Ações Constitucionais**. Salvador: Jus Podivm, 2007, p. 560.
- 5 GRINOVER, Ada Pellegrini. Da Reclamação. **Revista brasileira de ciências criminais**. São Paulo, v. 10, n. 38, p. 75-83, abr./jun. 2002.
- 6 LENZA, Pedro. **Direito Constitucional esquematizado**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 249.
- 7 DANTAS, Marcelo Navarro Ribeiro. **Reclamação constitucional no Direito brasileiro**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2000, p. 459-461.
- 8 DIDIER, Fredie. Curso de Direito Processual civil. 3. ed. Salvador: Jus Podivm, 2008, v. 3, p. 432.
- 9 STF, Rcl. 5470/PA, Rel. Ministro Gilmar Mendes, julgado em 29.02.2008, DJU de 10.08.2008.
- 10 MENDES, op. cit., p. 46.
- 11 GÓES, op. cit., p. 476.
- 12 SANTOS, Alexandre Moreira Tavares dos. Da reclamação. **Revista dos Tribunais**, São Paulo, v. 92, jan/ fev 2003, p. 162.
- 13 PACHÚ, Cláudia Oliveira. Da reclamação perante o Supremo Tribunal Federal. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, São Paulo, v. 14, p. 236, abr./jun., 2006.
- 14 Ibid., p. 237.
- 15 STF, Ag. Reg. na Rcl 354/DF, Rel. Ministro Celso de Mello, Pleno, julgado em 16.05.1991, DJU de 28.06.1991, p. 23.
- 16 PACHÚ, op. cit., p. 237-238.
- 17 STF, Rcl 397 MC-QO/RJ, Rel. Ministro Celso de Mello, Pleno, julgado em 25.11.1992, DJU 21.05.1993, p.197.
- 18 STF, Rcl 399/PE, Rel. Ministro Sepúlveda Pertence, Pleno, julgado em 07.10.1993, DJU de 21.05.1995, p. 135.
- 19 STF, Ag. Reg. na Rcl 1880/SP, Rel. Ministro Maurício Corrêa, Pleno, julgado em 07.11.2002, DJU de 19.03.2004, p. 17.
- 20 MENDES, op. cit., p. 34
- 21 VIEIRA, Oscar Vilhena. **O Supremo Tribunal Federal: jurisprudência política**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994, p. 85.
- 22 STF, Rcl. 397 MC-QO/RJ, Rel. Ministro Celso de Mello, Pleno, julgado em 25.11.92, DJU de 21.05.1993, p. 197.
- 23 SARLET, Ingo Wolfgang. Efeito Vinculante e Reforma do Judiciário. **Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional**, Curitiba, v. 2, p. 14-24, 2002.
- 24 VIDAL, Jânio Nunes. **Elementos de teoria constitucional contemporânea**. Salvador: Jus Podivm, 2009, p. 180-181.

CONSTITUTIONAL COMPLAINT

ABSTRACT

In the current legal circumstances, the Office of the complaint attached as constitutional guarantee. Besides being present in the Federal Constitution, in Article 102, section I, paragraph I, the complaint is also disciplined regiments in the higher courts and in Law No. 8.038/90. Recent jurisprudence of the Supreme Court gave new interpretation to the applicability of that institute and, therefore, the complaint came to have greater usefulness, functioning as an important instrument guaranteeing the principle of equality, essential to the democratic ideal.

This text presents a brief study on the constitutional complaint, with the aim of analyzing the evolution of this institute in the Brazilian legal system as a means of expanding the jurisdiction of the Supreme Court, established by the Constitution of 1988. To develop this work, we used literature search, consulting books, journals, and visits to their websites, analysis of case law from higher courts, especially the Supreme Court. Were initially discussed relevant issues and more extensive, but necessary for real understanding of the object under study, as the constitutional supremacy and judicial review. We must evaluate the concept, the legal nature of the complaint, the relevancy, the procedure and the expansion of its commencement legitimized after the expansion of the binding effect of concentrated control standards, which added to the demand of the STF. Finally, an assessment was made about the increasing political power of the Supreme Court and the growing number of complaints in recent years brought before this Court. It was pointed out that the increase in the competence of the STF, which took place under jurisdiction to ensure the realization of the right, causing a greater concentration of political power to the lofty hall, and away from it, however, its primary function to save the Constitution.

Keywords: Constitutional Supremacy. Judicial Review. Courts. Constitutional Complaint.