



GABRIEL ABBAD SILVEIRA

**O CABIMENTO DE RECLAMAÇÃO
CONSTITUCIONAL EM SEDE DE
INTERVENÇÃO ANÔMALA DA
FAZENDA PÚBLICA (ART. 5º,
PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI Nº
9.469/97)**

BRASÍLIA
2010

GABRIEL ABBAD SILVEIRA

**O CABIMENTO DE RECLAMAÇÃO
CONSTITUCIONAL EM SEDE DE
INTERVENÇÃO ANÔMALA DA
FAZENDA PÚBLICA (ART. 5º,
PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI Nº
9.469/97)**

Monografia apresentada como requisito parcial para
obtenção do título de pós-graduado no curso de Pós-
Graduação *Lato Sensu* em Direito Processual Civil do
Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP.

BRASÍLIA

2010

SUMÁRIO

RESUMO	4
LISTA DE ABREVIATURAS	5
1 - INTRODUÇÃO	6
1.2 JUSTIFICATIVA	9
1.3. OBJETIVOS	10
1.4 ENUNCIACÃO DO PROBLEMA	10
1.5. HIPÓTESE DE PESQUISA	10
1.6. TIPO DE PESQUISA E TÉCNICA UTILIZADA	11
2 – DA RECLAMAÇÃO CONSTITUCIONAL	11
2. 1. FUNDAMENTO E CABIMENTO	11
2.2. A POLÊMICA NATUREZA JURÍDICA DO INSTITUTO	13
2.2.1. <i>Reclamação como espécie de correção parcial.</i>	14
2.2.2. <i>Reclamação como ação autônoma</i>	15
2.2.3. <i>Reclamação como espécie recursal</i>	16
2.2.4. <i>Reclamação como incidente processual</i>	17
2.3. CRÍTICAS ÀS DIFERENTES POSIÇÕES DOUTRINÁRIAS	17
2. 4. O ENTENDIMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	21
2. 5. CRÍTICA AO ENTENDIMENTO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL	23
2. 6. REPERCUSSÃO DA NATUREZA JURÍDICA DA RECLAMAÇÃO CONSTITUCIONAL SOBRE O SEU CABIMENTO NA INTERVENÇÃO ANÔMALA	24
3 – DA INTERVENÇÃO ANÔMALA	25
3. 1. FUNDAMENTO E CABIMENTO	25
3. 2. EXTENSÃO DO OBJETO DA INTERVENÇÃO	27
3. 3. NATUREZA JURÍDICA.....	30
3. 4. IMPLICAÇÕES DA NATUREZA JURÍDICA DA INTERVENÇÃO ANÔMALA SOBRE O CABIMENTO DE RECLAMAÇÃO CONSTITUCIONAL	33
4 - RECLAMAÇÃO VERSUS INTERVENÇÃO ANÔMALA	36
5 – CONCLUSÕES	39
6 – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	46

RESUMO

[TEMA] O presente estudo, situado no campo do Direito Processual Civil, discute o cabimento de reclamação constitucional em sede de intervenção anômala da fazenda pública (modalidade de intervenção de terceiros prevista no parágrafo único do art. 5º da Lei n. 9.649/97 que dispensa a demonstração de interesse jurídico do interveniente, que passa a ser considerado *parte* se vier a recorrer). [HIPÓTESE] Partiu-se da hipótese de que a reclamação é medida cabível desde que a sua natureza jurídica coincida com a posição tendente a considerá-la direito de petição; caso contrário, o reclamo será cabível somente se houver prévio recurso do interveniente anômalo na lide (condição em que será parte), o que pressupõe reclamação oriunda de demanda judicial [METODOLOGIA] O presente trabalho consistiu de pesquisa dogmática e bibliográfica, com o intuito de testar as hipóteses de pesquisa, bem como exame dos entendimentos do Superior Tribunal de Justiça e do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria debatida, a fim de investigar se é ou não cabível o manejo de reclamação constitucional quando a atuação da fazenda pública se dá em sede de intervenção anômala. Em caso afirmativo, investigou-se em que condições isso poderia ocorrer. [RESULTADOS] O estudo revelou a profusão de opiniões doutrinárias e jurisprudenciais diferentes a respeito da natureza jurídica da reclamação constitucional. A posição majoritariamente adotada pelo Supremo Tribunal Federal é a de tratar-se de direito de petição, enquanto a doutrina tende a entender que se trata de ação constitucional autônoma. Apenas se se cuidasse de direito de petição seria o caso de se permitir a reclamação em sede de intervenção anômala, pois a todos é conferido esse direito (art. 5º, XXXIV, da Constituição). Embora seja mais adequada à realidade a ideia de se tratar de direito de ação, a impedir o reclamo constitucional porque em ações deve haver interesse jurídico, salvo quando houver recurso do interveniente, a orientação do Supremo Tribunal Federal se revela a de prevalência mais provável, admitindo-se a reclamação em qualquer caso. [CONCLUSÕES] Confirmaram-se as hipóteses de pesquisa.

PALAVRAS-CHAVE: Reclamação constitucional, intervenção anômala, fazenda pública, cabimento, natureza jurídica.

LISTA DE ABREVIATURAS

ADIn:	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AgRg:	Agravo Regimental
art.:	artigo
arts.:	artigos
CPC:	Código de Processo Civil de 1973
CPC/39:	Código de Processo Civil de 1939
ED:	Embargos de Declaração
Op. cit:	obra citada
Rcl:	Reclamação
REsp:	Recurso Especial
RE:	Recurso Extraordinário
STJ:	Superior Tribunal de Justiça
STF:	Supremo Tribunal Federal

1 - INTRODUÇÃO

Em seu contexto mais amplo, o presente estudo se insere no âmbito do Direito Processual Civil, consistente em análise jurídica acerca da possibilidade (ou impossibilidade) do cabimento da reclamação constitucional em sede de intervenção anômala da Fazenda Pública. Subjacente à área do Direito Processual Civil, a temática permeia conceitos e instrumentos jurídicos que também se afeiçoam ao campo do Direito Constitucional. De fato, o primeiro conceito operacional envolvido na pesquisa (reclamação constitucional) tem sede e fundamento na Constituição Federal, tendo emergido da noção de “poderes implicados” da jurisdição constitucional, como se verá a seguir. A análise do cabimento do reclamo constitucional na sede específica da intervenção anômala (segundo conceito operacional) é tipicamente solvida mediante socorro ao Direito Processual Civil, daí a relevância primária deste ramo do conhecimento jurídico para o estudo presente.

Como é de conhecimento geral, os meios de intervenção de terceiros classicamente conhecidos da doutrina processualista pressupõem o interesse **jurídico** do interveniente na causa. Em linhas gerais, “*há interesse jurídico do terceiro quando a relação jurídica da qual seja titular possa ser reflexamente atingida pela sentença que vier a ser proferida entre assistido e parte contrária*”, como bem ensinam Nelson NERY JUNIOR e Rosamaria Andrade NERY¹.

Corolário lógico dessa consolidada noção é a não menos conhecida inviabilidade de intervenção daquele a quem assista mero interesse econômico, factual ou moral no deslinde de determinada causa.

Entretanto, tal tradição veio a ser pontualmente excepcionada pelo art. 5º, parágrafo único, da Lei n. 9.469/97², ao permitir a intervenção das pessoas

¹ NERY JUNIOR, Nelson e NERY, Rosamaria Andrade. **Código de Processo Civil Comentado**. 7ª ed. São Paulo: RT, 2003, p. 421

² BRASIL. LEI Nº 9.469, DE 10 DE JULHO DE 1997. Conversão da MPv nº 1.561-6, de 1997. Regulamenta o disposto no inciso VI do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993; dispõe sobre a intervenção da União nas causas em que figurarem, como autores ou réus, antes da administração indireta; regula os pagamentos devidos pela Fazenda Pública em virtude de sentença

jurídicas de direito público em causas alheias, independentemente da demonstração de interesse jurídico. Eis os dizeres da norma:

Parágrafo único. As pessoas jurídicas de direito público poderão, nas causas cuja decisão possa ter reflexos, ainda que indiretos, de natureza econômica, intervir, independentemente da demonstração de interesse jurídico, para esclarecer questões de fato e de direito, podendo juntar documentos e memoriais reputados úteis ao exame da matéria e, se for o caso, recorrer, hipótese em que, para fins de deslocamento de competência, serão consideradas partes.

É certo que a Lei inovou ao criar uma forma de intervenção específica para os entes públicos - e estranha ao ideário anterior à sua edição. Tal modalidade interventiva, doutrinariamente conhecida como *intervenção anômala*³, explicitamente permite o ingresso dessas pessoas jurídicas em causas alheias para o trato de interesses não jurídicos, até mesmo os puramente econômicos. Vale dizer: ainda que a sentença proferida nessas causas não repercute sobre qualquer relação jurídica entre a pessoa jurídica de direito público e as partes, o mero interesse econômico já justificaria o ingresso da fazenda pública na lide.

Ocorre, porém, que o citado dispositivo também enumera os poderes conferidos ao ente público sob essa forma interveniente, cuja atuação limitar-se-á à apresentação de memoriais, juntada de documentos e esclarecimento de questões de fato ou de direito. A norma citada admite, ainda, a interposição de recursos pelo interveniente anômalo, hipótese em que este será considerado parte.

Entretanto, a norma é silente sobre a possibilidade ou não do manejo de **reclamação constitucional** pelo ente público quando determinado juízo ou tribunal proferir decisão desrespeitosa à autoridade do Supremo Tribunal Federal, ou usurpar-lhe a competência. A doutrina e a jurisprudência, ao que parece, tampouco se debruçaram especificamente sobre o tema, daí sua relevância.

A depender de vários fatores, como a natureza jurídica de ambos os institutos, a extensão dos poderes da fazenda pública na intervenção anômala e o momento de seu ingresso na lide, a resposta poderá ser positiva ou negativa.

judiciária; revoga a Lei nº 8.197, de 27 de junho de 1991, e a Lei nº 9.081, de 19 de julho de 1995, e dá outras providências. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9469.htm >

³ CUNHA, Leonardo José Carneiro da. **A Fazenda Pública em juízo**. 6ª ed. São Paulo: Dialética, 2008, pp. 162-179.

Com efeito, se se entender, por exemplo, que a reclamação constitucional tem a natureza de ação ou incidente processual, é difícil conceber como possa uma pessoa inteiramente alheia às partes promovê-la, já que não atingida pela sentença ou ato reclamado. Caso se entenda tratar-se de direito de petição, não se impõe a rigidez das regras de legitimidade e interesse, ao menos não com a mesma magnitude aplicável às ações judiciais propriamente ditas, ou seja: é legítima para a reclamação a fazenda pública.

Além disso, acredita-se na repercussão da natureza jurídica da própria intervenção anômala sobre o tema. Se esta for entendida como assistência simples, conceber a possibilidade de manejo autônomo da reclamação constitucional depende da própria extensão dos poderes conferidos ao terceiro. Analogamente, seria em tese possível adotar o entendimento do STJ no sentido de que “*Falece legitimidade recursal ao assistente simples quando a parte assistida desiste ou não interpõe o recurso especial*”⁴, não se admitindo, portanto, a reclamação. Por outro lado, entendido o ente público como parte, seria possível enquadrá-lo como legitimado para o ajuizamento da reclamação. Há ainda doutrinadores que entendem tratar-se de intervenção equivalente à do *amicus curiae*.

Outra questão que se coloca, derivada da primeira, é a possibilidade ou não de tal reclamação depender da situação em que o ente público ingressa na demanda: é possível o reclamo antes de qualquer pedido anterior de ingresso na ação principal? Dependeria ele de prévio recurso da fazenda pública?

Como se vê, a problemática perpassa uma série de sutilezas para o seu deslinde. O presente estudo se propõe a lançar luzes sobre essas questões.

Com o intuito de responder a estas indagações, o presente estudo iniciará pela investigação da reclamação (Capítulo II), perpassando seu fundamento e cabimento, bem como a investigação de sua natureza jurídica e das críticas às concepções doutrinárias sobre ela, inclusive quanto às posições adotadas pelo Supremo Tribunal Federal. No capítulo III, investiga-se o segundo conceito operacional envolvido na pesquisa: a intervenção anômala. Nessa seção, este trabalho investigará seu fundamento e cabimento, a extensão de seu objeto, sua natureza jurídica e as respectivas implicações

⁴ REsp 1.056.127/RJ, rel. Min. Mauro Campbell Marques, DJe de 16/09/2008.

sobre o tema proposto. No capítulo IV, confrontam-se os dois conceitos operacionais, buscando-se testar a hipótese de pesquisa à luz dos elementos coligidos. Por fim, de acordo com a análise realizada, conclui-se o presente estudo (Capítulo V), quando se espera uma posição definida para o problema.

1.2 Justificativa

A importância do tema reside, primordialmente, em sua novidade. Cuida-se de assunto inexplorado na doutrina e na jurisprudência, ao menos de forma direta.

Assim, a contribuição teórica propiciada pelo presente estudo é a de propor soluções para uma questão nova. A doutrina já existente, por seu turno, contribui para o estudo na medida em que já existe literatura sobre os fundamentos, a natureza jurídica e as hipóteses de cabimento do reclamo constitucional e também da intervenção anômala.

A contribuição prática também se faz evidente. De fato, é necessário que haja posição definida, principalmente na Jurisprudência, a respeito do cabimento da reclamação em sede de intervenção anômala. Imagine-se, por exemplo, uma sociedade de economia mista ou uma concessionária de serviço público (entes dotados de personalidade jurídica própria) que seja demandada judicialmente. Tal demanda tem a potencialidade de trazer reflexos econômicos negativos à fazenda pública acionista (caso das sociedades de economia mista ou empresas públicas) ou ao poder concedente (caso da concessão de serviços públicos).

Nesse sentido, se algum órgão jurisdicional deixa de dar cumprimento a determinada decisão emanada do Supremo Tribunal Federal em sede de fiscalização abstrata de constitucionalidade, ou a um de seus enunciados de Súmula Vinculante, poderia o Poder Público sequer envolvido na demanda reclamar perante o tribunal, para defender seu interesse meramente econômico?

Como se vê, a resposta a essa indagação deixa clara a utilidade prática da discussão.

1.3. Objetivos

O objetivo geral do presente trabalho é investigar se é possível o cabimento de reclamação constitucional em sede de intervenção anômala.

Os objetivos específicos podem ser assim elencados: estudar o campo de aplicação da reclamação constitucional e da intervenção anômala, a fim de desvendar o reconhecimento dos limites e possibilidades de cada uma; identificar a natureza jurídica de cada instituto; desvendar a influência dessa natureza jurídica sobre as relações entre ambos os conceitos operacionais envolvidos na pesquisa; propor e sistematizar soluções práticas para o manejo da medida, se cabível for; identificar eventuais linhas de tendência jurisprudencial a respeito da inclinação para o cabimento ou não cabimento; identificar os casos em que se pode ter por cabível a reclamação em intervenção anômala; prever, tanto quanto possível, as conseqüências do entendimento encontrado, seja para a atividade judicante, seja para a proteção dos interesses econômicos do Poder Público em juízo.

1.4 Enunciação do problema

O problema primordial que se pretende ver respondido com o presente estudo é assim enunciado: cabe reclamação constitucional em sede de intervenção anômala da Fazenda Pública?

Como já se pode depreender da seção introdutória, tal pergunta engendra outra, que pode ser colocada como problema secundário. O primeiro: constatado o cabimento do reclamo, ele será admissível em todos os casos e fases da atuação interventiva, ou somente em hipóteses específicas?

1.5. Hipótese de pesquisa

Formula-se a seguinte hipótese de pesquisa: a reclamação constitucional em sede de intervenção anômala é cabível se a natureza jurídica da primeira puder ser considerada como *direito de petição*. De fato, se tratada a reclamação como ação autônoma, seria necessário, em tese, demonstrar interesse de agir, que é de cunho jurídico e não econômico.

Tida a reclamação como ação constitucional autônoma, como defende grande parte da doutrina⁵, a exigência de demonstração das condições da ação e a consequente interpretação possível para o art. 13 da Lei n. 8.038/90 parecem impedir essa possibilidade para a fazenda pública, ao menos em duas hipóteses: a primeira, quando a reclamação for a primeira oportunidade de manifestação do interveniente, já que ela não é parte e nem terceira interessada e a segunda, quando há intervenção anômala e não há recurso, hipótese em que a atividade do interveniente será meramente informativa.

Entretanto, após a interposição de recurso pela fazenda pública, seus interesses passam a se sujeitar ao exame judicial independentemente da atuação da parte “assistida”, daí decorrendo a possibilidade do manejo de reclamação, mesmo que entendida como ação constitucional.

1.6. Tipo de pesquisa e técnica utilizada

A pesquisa realizada é do tipo dogmática e pautou-se pela técnica de análise bibliográfica e jurisprudencial. Foram utilizados livros, artigos científicos e precedentes do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça.

2 – DA RECLAMAÇÃO CONSTITUCIONAL

2. 1. Fundamento e Cabimento

A reclamação constitucional está alicerçada nos *poderes implícitos* do julgador, resultando de construção originariamente pretoriana. O fundamento lógico dos *poderes implícitos* reside no fato de a *tutela jurisdicional*, assim entendida como “*a proteção dada pelo estado-juiz ao direito subjetivo ou transindividual após demonstrada*

⁵ Conforme será explicitado no capítulo seguinte.

sua existência no processo”⁶, traz implícita o poder de se fazer valer o quanto se decide. Com base nessa diretriz, o Supremo Tribunal Federal já entendia, antes de o instituto ser incorporado à legislação, ser possível o manejo da reclamação. A propósito, cite-se o decidido na Reclamação n. 141, de 1952, relatada pelo Ministro Rocha Lagoa⁷:

A competência não expressa dos Tribunais Federais pode ser ampliada por construção constitucional. Não seria o poder outorgado ao STF de julgar em recurso extraordinário as causas decididas por outros tribunais se lhe não fora possível fazer prevalecer os seus próprios pronunciamentos, acaso desatendidos pelas Justiças locais. A criação de um remédio de direito para vindicar o cumprimento fiel das suas sentenças está na vocação do STF e na amplitude constitucional e natural de seus poderes. Necessária e legítima é assim a admissão do processo de reclamação, como o Supremo Tribunal tem feito. É de ser julgada procedente a reclamação quando a Justiça local deixa de atender a decisão do STF.

Hoje, como é evidente, o instituto tem expressa previsão constitucional. Suas hipóteses de cabimento não mais se restringem ao simples intuito de fazer valer a autoridade das decisões proferidas pelo tribunal que recebe a reclamação, o que se verá a seguir.

Como sabido, o art. 102, I, alínea “I” da Carta Política⁸ estatui a previsão desse instrumento no âmbito do Supremo Tribunal Federal, nos seguintes termos:

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

(...)

l) a reclamação para a preservação de sua competência e garantia da autoridade de suas decisões;

No mesmo sentido, o art. 105, inciso I, alínea “f”, da Constituição⁹ dispõe de forma equivalente quanto ao Superior Tribunal de Justiça, *in verbis*:

Art. 105. Compete ao Superior Tribunal de Justiça:

I - processar e julgar, originariamente:

⁶ BEDAQUE, José Roberto dos Santos. **Efetividade do Processo e Técnica Processual**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 510.

⁷ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Reclamação n. 141/SP. Reclamante: Rita de Meirelles Cintra. Reclamado: espólio de Lucinda de Souza Merielles. Relator: Ministro Rocha Lagoa. Brasília, julgado em 25/01/1952. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginador/paginador.jsp?docTP=AC&docID=365675>>. Acesso em: 25/06/2010.

⁸ BRASIL. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>, acesso em 25/05/2010.

⁹ Idem.

(...)

f) a reclamação para a preservação de sua competência e garantia da autoridade de suas decisões;

De se observar, ademais, o uso da reclamação para fazer valer súmula vinculante do Supremo Tribunal Federal quando de seu desrespeito por órgão jurisdicional ou administrativo. Trata-se de criação da Emenda Constitucional n. 45/2004¹⁰, assim vazada:

Art. 103-A. O Supremo Tribunal Federal poderá, de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços dos seus membros, após reiteradas decisões sobre matéria constitucional, aprovar súmula que, a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal, bem como proceder à sua revisão ou cancelamento, na forma estabelecida em lei. (Incluído pela Emenda Constitucional n° 45, de 2004)
(...)

§ 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 a aplicação da súmula, conforme o caso.

Anota-se, ainda, ser lícito aos estados prever em suas constituições a reclamação no âmbito dos tribunais de justiça¹¹.

Pela leitura dos dispositivos acima mencionados, tem-se o seguinte: como a reclamação constitucional se destina ora à cassação de decisão judicial, ora à cassação de ato administrativo, bem como diante da excepcional forma de cabimento e processamento quando comparada às espécies recursais típicas, avultam concepções doutrinárias e jurisprudenciais de diversos matizes no tocante à sua natureza jurídica.

2.2. A polêmica natureza jurídica do instituto

Como sinalizado, a definição da natureza jurídica do reclamo constitucional é matéria altamente controvertida. Bem expõe o problema a decisão

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Para tanto, é necessário entender o instituto como *direito de petição*, matéria abordada a seguir.

proferida pelo Supremo Tribunal Federal na Reclamação n. 336/DF¹², que aponta ao menos seis possíveis entendimentos sobre sua natureza: como ação, recurso, sucedâneo recursal, medida processual *sui generis*, incidente processual e medida processual constitucional. Confira-se a ementa do julgado:

RECLAMAÇÃO - NATUREZA JURÍDICA - ALEGADO DESRESPEITO A AUTORIDADE DE DECISÃO EMANADA DO STF - INOCORRENCIA - IMPROCEDENCIA.

- A reclamação, qualquer que seja a qualificação que se lhe dê - Ação (Pontes de Miranda, "Comentários ao Código de Processo Civil", tomo V/384, Forense), recurso ou sucedâneo recursal (Moacyr Amaral Santos, RTJ 56/546-548; Alcides de Mendonça Lima, "O Poder Judiciário e a Nova Constituição", p. 80, 1989, Aide), remédio incomum (Orosimbo Nonato, "apud" Cordeiro de Mello, "O processo no Supremo Tribunal Federal", vol. 1/280), incidente processual (Moniz de Aragão, "A Correição Parcial", p. 110, 1969), medida de Direito Processual Constitucional (Jose Frederico Marques, "Manual de Direito Processual Civil", vol 3., 2. parte, p. 199, item n. 653, 9. ed., 1987, Saraiva) ou medida processual de caráter excepcional (Min. Djaci Falcão, RTJ 112/518-522) - configura, modernamente, instrumento de extração constitucional, inobstante a origem pretoriana de sua criação (RTJ 112/504), destinado a viabilizar, na concretização de sua dupla função de ordem político-jurídica, a preservação da competência e a garantia da autoridade das decisões do Supremo Tribunal Federal (CF, art. 102, I, "l") e do Superior Tribunal de Justiça (CF, art. 105, I, "f").

- Não constitui ato ofensivo a autoridade de decisão emanada do Supremo Tribunal Federal o procedimento de magistrado inferior que, motivado pela existência de várias execuções penais ainda em curso, referentes a outras condenações não desconstituídas pelo "writ", deixa de ordenar a soltura imediata de paciente beneficiado por "habeas corpus" concedido, em caso diverso e específico, por esta Corte.

2.2.1. Reclamação como espécie de correição parcial.

Além disso – e inicialmente-, havia posição tendente a considerar a reclamação uma espécie de *correição*. Esse posicionamento tem raízes no silêncio legislativo reinante durante a vigência do Código de Processo Civil de 1939¹³, que por não prever o cabimento de agravo de instrumento para todas as decisões interlocutórias, teve tal lacuna colmatada pelo referido instrumento de correição.

¹² BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Reclamação n. 336/DF. Reclamante: Edson de Barros. Reclamado: Juiz da 1ª Vara Criminal da Comarca de Osasco e Tribunal de Alçada Criminal do Estado de São Paulo. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, julgado em 19/12/1990. *Diário de Justiça da União*, Brasília, DF, 15/03/1991 Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28Rcl%24.SCLA.+E+336.NUM.E.%29+&base=baseAcordaos>>. Acesso em: 25/06/2010.

¹³ CHAMONE, Marcelo Azevedo. **Reclamação constitucional**. Jus Navigandi, Teresina, ano 13, n. 1896, 9 set. 2008. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/11698>>. Acesso em: 27/06/2010.

Pontes de MIRANDA¹⁴, por seu turno, defendia que “a reclamação não é recurso: é ação contra ato do juiz suscetível de exame fora da via recursal”. Contudo, segundo CHAMONE¹⁵, o renomado jurista não empregou o termo “ação” para defender ser essa a qualificação da reclamação. Pontes de Miranda teria se filiado à corrente que entende tratar-se de *correição parcial*:

Porém, o citado autor considera a reclamação ora estudada equivalente à correição parcial, que tem natureza eminentemente administrativa e não jurisdicional. Isso nos leva a crer que em conceituação utilizou-se do termo "ação" no sentido de "ação de direito material", a actio, e não como "remédio processual.

2.2.2. Reclamação como ação autônoma

No mesmo sentido, segundo a obra *Mandado de Segurança*, de Hely Lopes MEIRELLES (atualização por Gilmar Ferreira MENDES e Arnaldo WALD¹⁶), a reclamação teria a natureza jurídica de ação, sendo que a única posição pacífica a respeito seria a de se tratar de medida jurisdicional:

Como se vê, a definição de sua natureza jurídica não constitui tarefa fácil, por inexistir consenso na doutrina e na jurisprudência. Pacificado está somente o entendimento de se tratar a reclamação de medida jurisdicional, pondo fim a antiga discussão no sentido de que a reclamação constituiria mera medida administrativa. Tal entendimento se deu quando o instituto era identificado com a correição parcial.

(...)

No tocante à natureza jurídica, a posição dominante parece ser aquela que atribui à reclamação a natureza de ação propriamente dita, a despeito de outras vozes autorizadas da doutrina identificarem natureza diversa para o instituto, como já referido, seja como remédio processual, incidente processual ou recurso.

Tal entendimento justifica-se pelo fato de serem possíveis, por meio da reclamação, a provocação da jurisdição e a formulação de pedido de tutela jurisdicional, além de conter em seu bojo uma lide a ser solvida, decorrente do conflito entre aqueles que persistem na invasão de competência ou no desrespeito das decisões do Tribunal e, por outro lado, aqueles que pretendem ver preservada a competência e a eficácia das decisões exaradas pela Corte.

¹⁴ MIRANDA, Pontes de. **Comentários ao Código de Processo Civil**. tomo 17. Rio de Janeiro: Forense, 1974, p. 384.

¹⁵ CHAMONE, op. cit.

¹⁶ MEIRELLES, Hely Lopes, MENDES, Gilmar Ferreira e WALD, Arnaldo. *Mandado de Segurança*, 31^a ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 661.

Também entendem tratar-se de ação autônoma Bernardo Pimentel SOUZA¹⁷, Fredie DIDIER Jr. e Leonardo José Carneiro da CUNHA¹⁸. Os dois últimos assim sintetizam seu posicionamento:

A reclamação constitucional consiste, a bem da verdade, numa ação, ajuizada originariamente no tribunal superior, com vistas a obter a preservação de sua competência ou a garantir a autoridade de seus julgados. A reclamação contém, inclusive, os elementos da ação, a saber: partes, causa de pedir e pedido. Realmente, 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.

2.2.3. Reclamação como espécie recursal

O Ministro Amaral SANTOS, ao contrário, defendia cuidar-se de espécie recursal. Tal entendimento é extraído de célebre julgado emanado do Supremo Tribunal Federal de que foi relator (Rcl n. 831/DF)¹⁹, assim ementado:

RECLAMAÇÃO. NATUREZA JURÍDICA. CABIMENTO. PRESSUPOSTOS. FINALIDADE.

1. A finalidade da reclamação é a de preservar a integridade da competência do Supremo Tribunal Federal ou assegurar a autoridade do seu julgado.
2. Terminada a instância, isto é, entregue a prestação jurisdicional e posto termo à relação processual, não se há como falar em reclamação.
3. São pressupostos da reclamação: a) a existência de uma relação processual em curso; e b) um ato que se ponha contra a competência do supremo tribunal ou contrarie decisão deste proferida nessa relação processual ou em relação processual que daquela seja dependente.
4. Não cabe reclamação, uma vez que não haja ato processual contra o qual se recorra, mas um ato administrativo, que, se violento ou ilegal, tem por remédio ação própria, inclusive o mandado de segurança.
5. Reclamação não conhecida.

Do corpo do voto condutor do aresto se colhe o seguinte:

*Tais pressupostos me levam a configurar a reclamação muito mais aproximada do recurso que da ação. Reclama-se, recorre-se contra um ato da relação processual em curso.*²⁰

¹⁷ SOUZA, Bernardo Pimentel. **Introdução aos Recursos Cíveis e à Ação Rescisória**. 5ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2008, pp. 229-30.

¹⁸ DIDIER Jr., Fredie e CUNHA, José Carneiro. **Curso de Direito Processual Civil**, vol. 3, 3ª ed. Salvador: edições JusPODIVM, 2007, pp. 377-378.

¹⁹ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Reclamação n. 831/DF. Relator: Ministro Amaral Santos. Julgado em 11/11/1970, publicado no Diário da Justiça de 19/02/1971. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=rcl+831&base=baseAcordaos>>, acesso em 16/07/2010..

²⁰ RTJ 56/547.

2.2.4. Reclamação como incidente processual

Já para Moniz de ARAGÃO²¹, a reclamação “*longe de ser uma ação, ou um recurso, é um incidente processual, provocado pela parte ou pelo Procurador-Geral, visando a que o Supremo Tribunal imponha a sua competência quando usurpada, explícita ou implicitamente, por outro qualquer Tribunal ou Juiz*”.

Jorge Amaury Maia NUNES²² também entende tratar-se de incidente processual, ao menos quando o reclamo não se origina de descumprimento de decisão, súmula vinculante ou vilipêndio à competência da Corte Suprema por órgão administrativo:

De qualquer maneira, a reclamação ao Supremo Tribunal Federal será o veículo próprio – mas não o único – para a cassação ou anulação da decisão judicial ou administrativa proferida em desobediência ao contido na Súmula, de forma vinculante. A reclamação, no caso, funciona como um incidente processual, pelo menos naquelas hipóteses em que a desobediência ocorra em um processo judicial, sendo legitimado passivo o órgão do Judiciário que estiver atuando na direção do processo. Nesse sentido, a reclamação constituiria uma inerência normativa, criada pela Constituição, no sentido de quem dá os fins para criar condições para obtenção da segurança jurídica deve dar os meios necessários à persecução desse objetivo.

Com relação, entretanto, à reclamação decorrente de desrespeito à súmula por autoridade administrativa, a tentativa de qualificá-la como incidente processual ao é infensa a críticas. É que, no primeiro caso (reclamação relativa a desobediência aos termos da súmula em processo judicial), é fácil perceber que o Supremo Tribunal Federal, competente para apreciar a reclamação, também o é para julgamento de recurso extraordinário no mesmo processo em que ocorrer a recalcitrância. No segundo caso, porém, assim não se dá. É difícil, pois, estender-lhe a qualificação de incidente processual.

(...)

Assim, apesar das dificuldades conceituais antes mencionadas, parece mais assisado considerar a reclamação como mero incidente processual.

2.3. Críticas às diferentes posições doutrinárias

Todas as posições doutrinárias mencionadas são alvejadas por críticas. Com efeito, não se pode entender como espécie recursal a reclamação

²¹ ARAGÃO, Egas Moniz de. **A Correção Parcial**. Curitiba: Imprensa da Universidade Federal do Paraná, 1969, p. 110.

²² NUNES, Jorge Amaury Maia. **Segurança jurídica e súmula vinculante**. São Paulo: Saraiva, 2010, pp. 163-4

basicamente por dois motivos: o primeiro, porque em nome do princípio da unirrrecorribilidade, não se concebe como possa um determinado ato judicial ser impugnado pela via recursal própria e também pelo reclamo constitucional; o segundo, porque tal instrumento também é cabível contra atos administrativos, daí a impossibilidade de enquadramento como incidente processual, conceito próprio da atividade jurisdicional propriamente dita.

Sob esse aspecto, bem ensina Ada Pellegrini GRINOVER²³:

Como ponto de partida, penso deva ser desde logo descartada a hipótese de cuidar-se de um recurso, como sustentou, por exemplo, o Ministro Amaral Santos no julgamento da Reclamação 831 do STF. É que no Direito Processual brasileiro, conceitua-se o recurso como 'meio voluntário de impugnação de decisões, utilizado antes da preclusão e na mesma relação jurídica processual, apto a propiciar a reforma, a invalidação, o esclarecimento ou a integração da decisão'. Desse conceito, destacam-se alguns elementos que deixam claríssima a absoluta impropriedade de entender-se a reclamação como recurso. Assim: a) a reclamação não visa a impugnar uma decisão, mas, muito ao contrário, a assegurar a sua autoridade. a) a reclamação não se utiliza antes da preclusão, mas depois de haver o trânsito em julgado; c) por meio da reclamação não se objetiva reformar, invalidar, esclarecer ou integrar uma decisão, mas, longe disso, garantir a autoridade de uma decisão cujo conteúdo se quer justamente preservar.

Além de todo o exposto, como apontado por DIDIER e CUNHA²⁴, a reclamação não está prevista expressamente como recurso e, “*de acordo com o princípio da taxatividade, somente são recursos aqueles que integram um rol taxativo previsto em lei*”.

Da mesma forma, critica-se a qualificação do instituto como incidente processual. Assim como já mencionado, a reclamação pressupõe demanda judicial em curso e a reclamatória é também manejada contra ato administrativo. “*Não bastasse isso, o ajuizamento da reclamação não altera o curso do procedimento, não constituindo um incidente processual*”²⁵.

Ademais, a reclamação como *medida processual constitucional* é discutível porque no Tribunal Superior do Trabalho, por exemplo, a previsão não decorre diretamente da Constituição Federal.

²³ GRINOVER, Ada Pellegrini. **A Reclamação para garantia da autoridade das decisões dos tribunais** in *Revista Síntese de Direito Penal e Processual Penal*, n. 2, jul/2000.

²⁴ Op. cit., p. 376.

²⁵ Idem, pag. 377.

As mesmas críticas aplicáveis à ideia de reclamação como recurso e como incidente processual também rechaçam a tese de se tratar de sucedâneo recursal. Aliás, esta última concepção se afeiçoa à antiga concepção de *reclamação* como *correição parcial*, já que esta, apesar da vocação de cunho disciplinar, acabou por assumir historicamente a função de reformar decisões interlocutórias irrecorríveis, servindo, portanto, como sucedâneo para recursos não previstos em lei.

Nessa toada, a compreensão do instituto como *correição* tampouco é incólume a sérias objeções. Essa clássica teoria tinha por objetivo justificar a criação da reclamação num contexto de vazio normativo, em que a *correição* era vista como meio subsidiário de impugnação de decisões judiciais. A ampliação do escopo do instituto, de vocação originariamente disciplinar, decorreu do inciso I do art. 6º da Lei n. 5.010/1966, que criava a seguinte atribuição para o Conselho da Justiça Federal:

Art. 6º Ao Conselho da Justiça Federal compete:

I - conhecer de correição parcial requerida pela parte ou pela Procuradoria da República contra ato ou despacho do Juiz de que não caiba recurso ou que importe erro de ofício ou abuso de poder²⁶

Compilando a profusão de críticas que remontavam à época do citado diploma, Marcelo Navarro Ribeiro DANTAS²⁷ afirma que a “*processualistas e magistrados, a um tempo, repugna-lhes a coexistência, com o sistema de recursos, de uma reclamação de caráter administrativo, suscetível de cassar decisões judiciais*”. Segundo o autor, a irrecorribilidade das decisões interlocutórias reinante no regime processual de 1939 tinha sua razão de ser na incorporação do princípio da oralidade:

De acordo com as lições que acabam de ser transcritas, bem se vê que o legislador brasileiro excluiu o recurso de decisões interlocutórias não por mero arbítrio ou empirismo, mas para harmonizar a sistemática do Código. A recorribilidade das decisões interlocutórias é incompatível com o princípio da oralidade, da concentração e da identidade física do juiz. Resulta daí que o legislador estadual não pode ampliar onde o legislador federal manifestamente restringiu, nem conceder meio supletivo de impugnação de interlocutórias, consideradas irrecorríveis pelo Código Nacional.²⁸

²⁶ BRASIL. LEI Nº 5.010, DE 30 DE MAIO DE 1966. Organiza a Justiça Federal de primeira instância, e dá outras providências. Disponível em < <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/leis/L5010.htm>>, acesso em 30/07/2010.

²⁷ DANTAS, Marcelo Navarro Ribeiro. **Correição parcial não é recurso (portanto, não deve ser usada como tal)**. In **Aspectos polêmicos e atuais dos recursos cíveis e de outras formas de impugnação às decisões judiciais**. São Paulo: Revista dos Tribunais, p. 778.

²⁸ Idem, p. 781.

Com o advento do Código de Processo Civil de 1973, esse significado ficou esvaziado, uma vez ampliada a possibilidade de interposição de agravo de instrumento contra decisões interlocutórias²⁹.

A esse respeito, ao ter a reclamação como uma espécie de *ação constitucional*, Bernardo Pimentel SOUZA bem pontua a distinção teleológica existente entre tal instituto e o da correição³⁰:

*Ao contrário do que pode parecer à primeira vista, a reclamação constitucional não pode ser confundida com a correição parcial. Aquela (reclamação) é a ação constitucional cuja admissibilidade encontra sustentação em alguma das duas causas de pedir: a) preservação da competência do tribunal; e b) garantia da autoridade das decisões do tribunal. Já a correição parcial (ou reclamação correicional) tem outras duas funções: a), como remédio administrativo-disciplinar, a correição tem como alvo ato de magistrado na qualidade de servidor públicos, para a apuração de falta perante a corregedoria do respectivo tribunal, porquanto a função precípua do instituto reside no controle previsto no artigo 96, inciso I, alínea “b”, **in fine**, da Constituição Federal; b) como sucedâneo recursal, a correição é apta à impugnação de decisão judicial irrecorrível contaminada por **error in procedendo**, consoante revela a combinação do artigo 5º, inciso II, da Lei n. 1.533, de 1951, com o artigo 709, inciso II, da Consolidação das Leis do Trabalho, com o artigo 498, alínea “a”, do Código de Processo Penal Militar, com o artigo 184 do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, com o artigo 265 do Regimento Interno do Tribunal Regional Federal da 1ª Região, todos aplicáveis ao processo civil por força do art. 126 do Código de Processo Civil. Em suma, a despeito da semelhança terminológica e de por vezes atuarem como sucedâneos recursais, a reclamação (constitucional) não se confunde com a reclamação correicional (vale dizer, correição parcial), porquanto têm previsões e finalidades constitucionais, legais e regimentais distintas.*

A concepção doutrinária tendente a ser a mais aceita é a de classificação da reclamação como ação constitucional autônoma.

Decorrência lógica da adoção desse entendimento é a aplicabilidade da conhecida *teoria eclética da ação*, adotada no Código de Processo Civil, à reclamação. Vale dizer: se a reclamação é uma *ação*, tal medida está submetida à demonstração das condições da ação para a obtenção de resposta jurisdicional meritória. Ao largo das críticas existentes³¹ à recepção da teoria de LIEBMAN³² no Direito Brasileiro, matéria estranha a este estudo, deve haver demonstração de interesse, legitimidade e pedido juridicamente possível.

²⁹ CHAMONE, op. loc. cit.

³⁰ SOUZA, op. cit., p. 230.

³¹ SILVA, Ovídio A. Baptista da. **Curso de Processo Civil. Processo de Conhecimento**. 5ª ed. rev. e atual, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, Vol 1, p. 109.

³² LIEBMAN, Enrico Tulio Liebman. **Manual de Direito Processual Civil**. V. I. 3ª edição, traduzida e anotada por Cândido Rangel Dinamarco. São Paulo: Malheiros, 2005, pp. 202-203.

Da mesma forma, o reconhecimento da reclamação como ação propriamente dita impõe a aceitação de sua regência e cabimento como matéria estritamente processual. Disso deriva, obviamente, a aplicabilidade da competência legislativa privativa da União para legislar sobre as condições de ação e cabimento da medida, como previsto no art. 22, I, da Carta Magna³³, *in verbis*:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

*I - direito civil, comercial, penal, **processual**, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho; (grifou-se)*

Aplicado rigorosamente esse comando constitucional ao instituto, dever-se-ia reputar inviável a previsão do reclamo constitucional pelas constituições estaduais, uma vez não ser dado aos demais entes federados legislar sobre matéria processual.

2. 4. O entendimento do Supremo Tribunal Federal

Assim posta a questão, a rigidez das condições da ação e a competência legislativa privativa da União para matéria processual revelam o inconveniente de se reconhecer a medida reclamatória como ação autônoma. Bem ilustra essa realidade o julgamento da ADIn n. 2.212/CE³⁴ pelo Supremo Tribunal Federal, assim ementada:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 108, INCISO VII, ALÍNEA I DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO CEARÁ E ART. 21, INCISO VI, LETRA J DO REGIMENTO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA LOCAL. PREVISÃO, NO ÂMBITO ESTADUAL, DO INSTITUTO DA RECLAMAÇÃO. INSTITUTO DE NATUREZA PROCESSUAL CONSTITUCIONAL, SITUADO NO ÂMBITO DO DIREITO DE PETIÇÃO PREVISTO NO ARTIGO 5º, INCISO XXXIV, ALÍNEA A DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. INEXISTÊNCIA DE OFENSA AO ART. 22, INCISO I DA CARTA.

1. A natureza jurídica da reclamação não é a de um recurso, de uma ação e nem de um incidente processual. Situa-se ela no âmbito do direito constitucional de petição previsto no artigo 5º, inciso XXXIV da Constituição Federal. Em consequência, a sua adoção pelo Estado-membro, pela via

³³ BRASIL. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>, acesso em 21/06/2010.

³⁴ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI n. 2.212/CE. Relatora: Ministra Ellen Gracie. Brasília, julgado em 02/10/2003. *Diário de Justiça da União*, Brasília, DF, 14/11/2003. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI%24.SCLA.+E+2212.NU+ME.%29+OU+%28ADI.ACMS.+ADJ2+2212.ACMS.%29&base=baseAcordaos>>. Acesso em: 21/06/2010.

legislativa local, não implica em invasão da competência privativa da União para legislar sobre direito processual (art. 22, I da CF).

2. A reclamação constitui instrumento que, aplicado no âmbito dos Estados-membros, tem como objetivo evitar, no caso de ofensa à autoridade de um julgado, o caminho tortuoso e demorado dos recursos previstos na legislação processual, inegavelmente inconvenientes quando já tem a parte uma decisão definitiva. Visa, também, à preservação da competência dos Tribunais de Justiça estaduais, diante de eventual usurpação por parte de Juízo ou outro Tribunal local.

3. A adoção desse instrumento pelos Estados-membros, além de estar em sintonia com o princípio da simetria, está em consonância com o princípio da efetividade das decisões judiciais.

4. Ação direta de inconstitucionalidade improcedente (grifou-se).

Como se vê, o Supremo Tribunal Federal, no aludido precedente, adotou o entendimento de que a reclamação é direito de petição previsto no artigo 5º, inciso XXXIV da Constituição Federal e justamente por esse motivo é possível a respectiva previsão nas constituições estaduais.

Nota-se, assim, que a discussão travada na referida Ação Direta de Inconstitucionalidade teve por objetivo primordial justificar a possibilidade de regulamentação e previsão do instituto da reclamação pelo *poder constituinte derivado decorrente*, assim entendido como a “*possibilidade que os Estados-membros têm, em virtude de sua autonomia político-administrativa, de se auto-organizarem por meio de suas respectivas constituições estaduais*”³⁵.

Fosse o caso de se adotar orientação diversa, não haveria margem para justificar a adoção do instituto por tribunais estaduais. A orientação da Suprema Corte permite inferir que o reconhecimento da reclamação como ação autônoma impediria a respectiva previsão em âmbito estadual, seja em norma regimental, seja na própria Constituição do estado-membro. Daí o inconveniente em aceitar sem restrições a ideia de reclamação como ação autônoma.

Tendo em vista tratar-se de orientação emanada de julgado proferido em sede de fiscalização abstrata de constitucionalidade, o precedente sugere, a uma primeira vista, que a matéria teria sido pacificada no âmbito do Supremo Tribunal Federal. Entretanto, há pronunciamento monocrático mais recente em sentido diverso. Na Reclamação n. 5.470-PA, relatada pelo Ministro Gilmar Ferreira Mendes, entendeu-se tratar de ação constitucional. Confira-se:

³⁵ MORAES, Alexandre de. **Curso de Direito Constitucional**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2009, p. 29.

*A tendência hodierna, portanto, é de que a **reclamação assuma cada vez mais o papel de ação constitucional** voltada à proteção da ordem constitucional como um todo. Os vários óbices à aceitação da reclamação, em sede de controle concentrado, já foram superados, estando agora o Supremo Tribunal Federal em condições de ampliar o uso desse importante e singular instrumento da jurisdição constitucional brasileira.*

Destarte, a ordem constitucional necessita de proteção por mecanismos processuais céleres e eficazes. Esse é o mandamento constitucional, que fica bastante claro quando se observa o elenco de ações constitucionais voltadas a esse mister, como o habeas corpus, o mandado de segurança, a ação popular, o habeas data, o mandado de injunção, a ação civil pública, a ação direta de inconstitucionalidade, a ação declaratória de constitucionalidade e a argüição de descumprimento de preceito fundamental.

*A reclamação constitucional - sua própria evolução o demonstra - não mais se destina apenas a assegurar a competência e a autoridade de decisões específicas e bem delimitadas do Supremo Tribunal Federal, **mas também constitui-se como ação voltada à proteção da ordem constitucional como um todo**. A tese da eficácia vinculante dos motivos determinantes da decisão no controle abstrato de constitucionalidade, já adotada pelo Tribunal, confirma esse papel renovado da reclamação como ação destinada a resguardar não apenas a autoridade de uma dada decisão, com seus contornos específicos (objeto e parâmetro de controle), mas a própria interpretação da Constituição levada a efeito pela Corte. Esse entendimento é reforçado quando se vislumbra a possibilidade de declaração incidental da inconstitucionalidade de norma de teor idêntico a outra que já foi objeto de controle abstrato de constitucionalidade realizado pelo Supremo Tribunal Federal.³⁶ (grifou-se)*

Portanto, com a ressalva do último entendimento recém mencionado, deve-se entender que a orientação prevalente no Supremo Tribunal Federal é a de que se trata de direito de petição. Assim, a posição doutrinária defendida por MEIRELLES *et al*³⁷, no sentido de ser pacífico o caráter processual da medida reclamatória, cede diante do pronunciamento esposado na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2.212/CE.

2. 5. Crítica ao entendimento do Supremo Tribunal Federal

Tal posicionamento tampouco passa ao largo das críticas. Além da própria vacilação da Corte Suprema a respeito de uma definição pacífica a respeito da matéria, Leonardo José Carneiro da CUNHA, por exemplo, entende que se a reclamação

³⁶ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Reclamação n. 5.470-PA. Relator: Ministro Gilmar Ferreira Mendes. Brasília, julgado em 29/02/2008. *Diário de Justiça da União*, Brasília, DF. DJe 042 divulgado em 07/03/2008, publicação em 10/03/2008. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28rc1+5470%29+NAO+S.PRES.&base=baseMonocraticas>>. Acesso em: 21/06/2010.

³⁷ *Op. cit.*

é direito de petição, ela seria cabível perante qualquer juízo ou tribunal. Por esse motivo, o entendimento do Supremo Tribunal Federal de reputar necessária a previsão expressa do reclamo nas constituições estaduais seria contraditório, pois o direito de petição já decorre automaticamente de comando constitucional auto-aplicável³⁸.

Além disso, o autor destaca:

- b) não se pode exigir pagamento de custas para o ajuizamento de reclamação, justamente por tal medida se revelar como manifestação do direito de petição (CF/88, art. 5º, XXXIV, a);*
- c) não há formalidade no procedimento da reclamação, eis que se trata de mero exercício do direito de petição;*
- d) a decisão proferida na reclamação não se sujeita a coisa julgada, exatamente por ser decorrência do direito de petição;*
- e) não se deve exigir capacidade postulatória para ajuizamento da reclamação, pois se trata de mero direito de petição.*³⁹

Jorge Amaury Maia NUNES⁴⁰ também critica a posição do Supremo Tribunal Federal, em razão de não haver como considerar que o julgamento da reclamação não tenha caráter jurisdicional:

Talvez por isso venha se estabelecendo no âmbito do Supremo Tribunal Federal uma tendência no sentido de considerar a reclamação como mero exercício do direito de petição. Ora, aí as dificuldades são maiores. Historicamente, o direito constitucional de petição é separado do direito de ação. Somente no segundo há atividade jurisdicional, nunca no primeiro. Isso, de si, afasta a possibilidade de a reclamação não ser exercício do direito de petição. A não ser que se admitisse que o seu julgamento, apesar de ter partes bem marcadas, não tivesse, absurdamente, cunho jurisdicional.

Logo, a natureza jurídica da reclamação, qualquer que seja o entendimento adotado, ainda suscita dúvidas, apesar da *errática*⁴¹ orientação da Corte Suprema.

2. 6. Repercussão da natureza jurídica da reclamação constitucional sobre o seu cabimento na intervenção anômala

³⁸ CUNHA, op. cit., pag. 528

³⁹ Idem, pp. 528-529.

⁴⁰ NUNES, op. cit., p. 164.

⁴¹ CHAMONE, op. cit.

Como já sinalizado, a natureza jurídica da reclamação constitucional é elemento determinante para o cabimento ou não do instituto em sede de intervenção anômala.

De fato, adotada a orientação de que se trata de recurso, seria em tese possível reconhecer a possibilidade do reclamo em intervenção anômala. Isso porque o parágrafo único do art. 5º da Lei n. 9.469/97 legitima explicitamente o ente público à interposição de recursos.

Por outro lado, entendida a reclamação como incidente processual, seu ajuizamento dependeria de provocação, interesse e legitimidade das partes, qualidade não atribuída ao interveniente que permanece na condição de terceiro (assistente).

Sob a natureza de direito de petição, a reclamação não deve (ou não deveria) se submeter à demonstração das condições da ação ou às formalidades da Lei Processual Civil, dentre as quais a legitimidade e o interesse de agir. Sob esse fundamento, é cogitável o manejo da reclamação em sede de intervenção anômala.

Como já relatado, a doutrina tende a ser majoritária no tocante a aproximar a reclamação do direito de ação. Já o Supremo Tribunal Federal inclinou-se no sentido de se tratar de direito de petição. Portanto, o manejo da reclamação constitucional em sede de intervenção anômala fica sujeito sobremaneira à conformação da primeira a um desses dois pólos.

3 – DA INTERVENÇÃO ANÔMALA

3. 1. Fundamento e Cabimento

Segundo MARINONI e ARENHART⁴², a intervenção anômala é *“nova modalidade de intervenção, apenas viável para pessoas jurídicas de direito público (até incluída a União) (...) Recebeu esse nome porque destoa completamente do regime e dos princípios que norteiam as demais intervenções de terceiro”*.

⁴² MARINONI, Luiz Guilherme e ARENHART, Sérgio Cruz. **Processo de Conhecimento**. 7ª Ed. São Paulo: RT, 2008, p. 191.

A menção dos autores ao distanciamento do instituto perante outros assemelhados reside no fato de que o manejo da *intervenção anômala* é possível toda vez que o ente público tiver determinado prejuízo indireto, ainda que puramente econômico⁴³. Fica dispensada, para a citada modalidade de atuação da fazenda pública, a demonstração de interesse jurídico, como ocorre no caso das modalidades classicamente conhecidas de intervenção de terceiros.

Como já mencionado, o fundamento para o manejo da citada medida é o art. 5º, parágrafo único, da Lei n. 9.649/97⁴⁴. O instituto representa novidade sob o ponto de vista da técnica processual, tendo em vista sempre haver-se de exigir do interveniente o interesse jurídico.

A atecnia do diploma traz perplexidades quanto não só à extensão dos poderes do interveniente, como também aos efeitos da decisão perante o ente público. A esse respeito, invoca-se a lição de MARINONI e ARENHART⁴⁵, totalmente contrária ao instituto:

Obviamente, todas essas particularidades fazem dessa figura algo realmente teratológico. A falta de técnica com que o instituto foi concebido e a inusitada regência que se lhe emprestou geram figura insólita, de difícil trato pelo direito processual. Não são poucos, com efeito, que sustentam a inconstitucionalidade da intervenção anômala, quando menos pela forma absolutamente estranha com que tratou o tema da competência diante da intervenção (violando, nisso, a regra expressa do art. 109, I, da CF).

De fato, inúmeras questões surgem do trato que foi dado à figura, que, ao dispensar o requisito do interesse jurídico para a intervenção, não alterou apenas a sistemática que secularmente preside a participação de terceiros no processo, mas violou a própria essência da intervenção. Pensa o legislador que a exigência de interesse jurídico para admitir a intervenção de terceiros é arbitrária, podendo bem ser afastada. Todavia, como já visto, há razão para a necessidade de que o interveniente demonstre interesse jurídico, que diz precisamente com a questão dos efeitos do provimento e a sua imutabilidade frente as partes do processo e também ao terceiro que dele participa. Sem a necessidade de que esse terceiro (pessoa jurídica de direito público) demonstre a existência de interesse jurídico na solução da causa, é de se perguntar: (o efeito da intervenção (art. 55 do CPC) atinge também esse terceiro, para tornar indiscutível para ele a decisão da causa? Ou, ao contrário, porque não tem ele interesse jurídico, essa imutabilidade já decorreria naturalmente de sua falta de legitimidade para discutir o julgado? Ou, então, ter-se-ia alguma forma ainda mais esdrúxula de situação, em que não seria aplicável nem o art. 55 do CPC nem a imutabilidade natural, pela ilegitimidade da parte para ação que tendesse a afaster os efeitos do primeiro julgado sobre ela?

(...)

⁴³ Idem.

⁴⁴ Cit.

⁴⁵ MARINONI e ARENHART, op. cit., pp. 192-193.

De todo modo, insta deixar registrado, com tristeza, que o direito processual (e seus princípios vetores) não pode ser violado de maneira tão grosseira e rasa, com institutos como este, feitos sem a menor preocupação com a técnica processual ou as conseqüências que podem causar aos processos, apenas para que possam ser atendidos casos determinados e circunstâncias específicas. É importante sublinhar, apesar de óbvio, que os princípios e garantias processuais objetivam estabelecer um processo democrático, capaz de conferir aos cidadãos uma justiça imparcial. Ora, o art. 5º da Lei 9.469/97, exatamente por desconsiderar os princípios processuais, atenta contra o direito que todo cidadão possui de ir ao Poder Judiciário em busca de uma solução imparcial, justa e estável para o seu conflito de interesses.

3. 2. Extensão do objeto da intervenção

Ao que se deduz de uma leitura de rasa leitura do art. 5º, parágrafo único, da Lei n. 9.649/97, as possibilidades para o interveniente anômalo ficam adstritas ao esclarecimento de questões de fato e direito, sendo-lhe facultada inclusive a apresentação de memoriais.

Segundo Leonardo José Carneiro da CUNHA⁴⁶, a interpretação do dispositivo deve ser literal, dada a excepcionalidade do instituto:

Realmente, a falta de detalhes no regramento da nova figura de intervenção de terceiros pode gerar dúvidas na condução de alguma demanda que conte com a participação da Fazenda Pública. Cumpre, todavia, observar que o parágrafo único do art. 5º da Lei 9.469/1997 introduz uma regra excepcional, afastando, para a intervenção de terceiro, uma exigência secular: a presença do interesse jurídico. Ora, encerrando o dispositivo uma regra excepcional, sua interpretação deve ser restrita ou literal, de forma que os poderes conferidos ao interveniente devem limitar-se à previsão normativa.

O cabimento da medida, contudo, não encontra fortes restrições quanto às matérias de fundo apontadas na intervenção, uma vez que sequer o interesse jurídico necessitaria estar presente. Restringindo-se o interveniente ao esclarecimento de questões de fato ou direito, pode-se invocar qualquer matéria.

A esse propósito, em decisão monocrática, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar o RE n. RE 415.454/SC⁴⁷ já admitiu o ingresso da União em recurso

⁴⁶ CUNHA, Leonardo José Carneiro da. **Intervenção anômala: a intervenção de terceiro pelas pessoas jurídicas de direito público prevista no parágrafo único do art. 5º da Lei 9.469/97.** In **Aspectos polêmicos e atuais sobre os terceiros no processo civil e assuntos afins** (coord. Fredie Didier Jr., Teresa Arruda Alvim Wambier. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, p. 599.

extraordinário interposto pelo INSS, notícia referendada em aresto que discutia se era ou não aplicável às pensões por morte anteriores à Lei n. 9.032/95 a majoração nos benefícios decorrentes desse diploma. Embora os efeitos financeiros dessa medida onerassem primariamente a própria autarquia previdenciária, os potenciais efeitos econômicos sofridos pela União justificaram o seu ingresso na lide:

EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. INTERPOSTO PELO INSTITUTO NACIONAL DO SEGURO SOCIAL (INSS), COM FUNDAMENTO NO ART. 102, III, "A", DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, EM FACE DE ACÓRDÃO DE TURMA RECURSAL DOS JUIZADOS ESPECIAIS FEDERAIS. BENEFÍCIO PREVIDENCIÁRIO: PENSÃO POR MORTE (LEI Nº 9.032, DE 28 DE ABRIL DE 1995).

1. No caso concreto, a recorrida é pensionista do INSS desde 04/10/1994, recebendo através do benefício nº 055.419.615-8, aproximadamente o valor de R\$ 948,68. Acórdão recorrido que determinou a revisão do benefício de pensão por morte, com efeitos financeiros correspondentes à integralidade do salário de benefícios da previdência geral, a partir da vigência da Lei no 9.032/1995.

2. Concessão do referido benefício ocorrida em momento anterior à edição da Lei no 9.032/1995. No caso concreto, ao momento da concessão, incidia a Lei no 8.213, de 24 de julho de 1991.

3. Pedido de intervenção anômala formulado pela União Federal nos termos do art. 5º, caput e parágrafo único da Lei nº 9.469/1997. Pleito deferido monocraticamente por ocorrência, na espécie, de potencial efeito econômico para a petionária (DJ 2.9.2005).

(...)

17. Recurso conhecido e provido para reformar o acórdão recorrido. (grifou-se).

Contudo, a 2ª Turma do Superior Tribunal de Justiça já entendeu incabível a intervenção anômala em sede executiva, uma vez fazer sentido essa natureza de atuação apenas em processos de conhecimento, até porque sequer é conferida ao assistente essa possibilidade. Outra não é a conclusão extraída do REsp n. 968.475/PR⁴⁸, assim sumariado:

⁴⁷ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso Extraordinário n. 415.454/SC. Recorrente: Instituto Nacional do Seguro Social - INSS. Recorrida: Theresia Pflanzil Gil Rimbau. Interveniente: União. Relator: Ministro Gilmar Ferreira Mendes. Brasília, julgado em 08/02/2007. Dje, Brasília, DF, divulgado em 25/10/2007 e publicado em 26/10/2007. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28RE%24.SCLA.+E+415454.NUME.%29+OU+%28RE.ACMS.+ADJ2+415454.ACMS.%29&base=baseAcordaos>>. Acesso em: 25/07/2010.

⁴⁸ BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Recurso Especial n. 968.475/PR. Recorrente: Estado de Roraima. Recorrido: Francisco das Chagas Batista. Relatora: Ministra Eliana Calmon. Brasília, julgado em 20/04/2010. DJe, Brasília, DF, 03/05/2010. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/ita.asp?registro=200701566348&dt_publicacao=03/05/2010>. Acesso em: 25/08/2010.

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO - PREQUESTIONAMENTO AUSENTE: SÚMULA 282/STF - ART. 5º, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI 9.469/1997 - INTERVENÇÃO ANÔMALA - ESTADO-MEMBRO - PROCESSO EXECUTÓRIO - IMPOSSIBILIDADE.

1. O art. 5º, parágrafo único, da Lei 9.469/1997 também atribui aos Estados-Membros a faculdade de intervir em demandas em que houver interesse econômico, independentemente da demonstração de interesse jurídico.

2. Os poderes atribuídos ao Poder Público na intervenção anômala - inerentes à fase de conhecimento - são incompatíveis com o rito executório.

3. Cabível a intervenção das pessoas jurídicas de direito público, com base no art. 5º, parágrafo único, da Lei 9.469/1997, nos casos de embargos à execução, pelo devedor ou por terceiro, tendo em vista a sua natureza de ação incidental de cognição. Hipótese não configurada.

4. Recurso especial parcialmente conhecido e não provido. Cido e provido para reformar o acórdão recorrido.

A mesma discussão foi travada pela 1ª Turma do Superior Tribunal de Justiça. A tese defendida pela relatora do AgRg na Petição n. 4.861-AL⁴⁹, Ministra **Denise Arruda**, era coincidente com a perfilhada pela 2ª Turma. Porém, prevaleceu o voto do Ministro **Luiz Fux**, para quem a norma encartada no parágrafo único do art. 5º da Lei n. 9.469/97 tem

a nítida intenção de tornar factível a 'intervenção do União', na sua acepção mais ampla, máxime pela previsão de intervenção das autarquias, das fundações e das empresas públicas federais, ensejando-lhes o acompanhamento do deslinde da quaestio iuris a fim de que possam agir, tempestivamente, adotando a medida judicial pertinente, sempre que o seu declarado interesse econômico se transformar no seu mediato interesse jurídico, pelas implicações decorrentes da decisão.

Com base nesse precedente, foi admitida, na 1ª Turma, a intervenção anômala em fase executiva.

Como se vê, a falta de detalhamento da legislação, noticiada por CUNHA⁵⁰, bem como a atecnia veementemente reprochada por MARINONI e ARENHART⁵¹ realmente suscitam dúvidas quanto à extensão das matérias a serem aventadas em sede de intervenção anômala. Via de regra, considerando a amplitude oferecida pela redação legal, deve-se considerar ampla a possibilidade de discussão, desde que não desborde do simples esclarecimento de questões de fato ou de direito.

⁴⁹ BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. AgRg na Petição n. 4861 / AL. Agravante: Estado de Alagoas. Agravado: Instituto Nacional do Seguro Social - INSS. Relatora originária: Ministra Denise Arruda. Relator para o acórdão: Ministro Luiz Fux. Brasília, julgado em 13/02/2007. DJ, Brasília, DF, 22/03/2007 p. 281. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/ita.asp?registro=200601258750&dt_publicacao=22/03/2007>. Acesso em: 25/08/2010.

⁵⁰ CUNHA, op. cit.

⁵¹ MARINONI e ARENHART, op. loc. cit.

3. 3. Natureza Jurídica

O cabimento ou não de reclamação constitucional em sede de intervenção anômala também depende de qual venha a ser a natureza jurídica desta última.

Nesse sentido, se se entender como parte o interveniente, a ele assistiriam todos os direitos dos litigantes, dentre os quais o de manejar reclamação constitucional, independentemente da natureza jurídica desta. Por outro lado, se ele for concebido como *amicus curiae*, não seria possível, em tese, o manejo da reclamação, a menos que o permita a natureza jurídica de direito de petição porventura atribuída à reclamação.

O problema é que também não há consenso sobre a natureza jurídica dessa modalidade de intervenção da fazenda pública. Gravita-se em torno de três concepções primordiais: ora se entende tal intervenção como uma espécie de assistência simples, ora como assistência anômala, ora como *amicus curiae*.

Como sabido, a intervenção anômala teve sua origem histórica na Medida Provisória n. 1.561/1997, que veio a ser convertida na Lei n. 9.469/97. Na Mensagem n. 232, de 16/05/1997⁵², pela qual a Presidência da República submetia a matéria ao Congresso Nacional, constavam os seguintes dizeres:

MENSAGEM Nº 232, DE 1997-CN (nº 450/97, na origem)

*Senhores Membros do Congresso Nacional,
Nos termos do artigo 62 da Constituição Federal, submeto à elevada deliberação de Vossas Excelências o texto da Medida Provisória nº 1.561-4, de 15 de abril de 1997, que "Regulamenta o disposto no inciso VI do arte 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993; dispõe sobre a intervenção da União nas causas em que figurarem, como autores ou réus, entes da administração indireta; regula os pagamentos devidos pela Fazenda Pública em virtude de sentença judiciária; revoga a Lei nº 8.197, de 27 de junho de 1991, e a Lei nº 9.081, de 19 de julho de 1995, e dá outras providências".
Brasília, 15 de abril de 1997.*

*Em 15 de abril de 1997.
Excelentíssimo Senhor Presidente da República,*

⁵² BRASIL. MENSAGEM N. 232, DE 1997-CN (nº 450/97, na origem). Submete ao Congresso Nacional a Medida Provisória n. 1.561-4, de 16/05/1997. Diário Oficial do Congresso Nacional, Brasília, DF, 16/05/1997. pp. 139-144, disponível em < http://imagem.camara.gov.br/dc_20b.asp >, acesso em 16/08/2010.

(...)

Inscreeveu-se um parágrafo único no art. 5º regrado a participação de pessoas jurídicas de direito público como "amicus curiae", ou seja, permitindo-lhes a intervenção nas causas cuja decisão ainda que indiretamente possa vir a ter reflexos de natureza econômica, para esclarecer questões de fato e de direito, podendo juntar documentos e memoriais ao esclarecimento da matéria sub judice, autorizando-lhes ainda recorrer, se for o caso, como se partes fossem, deslocando-se a competência para a Justiça Federal.

Com essa medida, pretende-se, adiantadamente, efetivar a participação dessas pessoas no processo, ensejando-lhes acompanhar o deslinde da questão a fim de que possam agir, tempestivamente, adotando a medida judicial pertinente, sempre que o seu declarado interesse econômico se transformar no seu mediato interesse jurídico, pelas implicações decorrentes da decisão.

Relativamente ao restante do texto, procedeu-se a adequações redacionais, sem implicações substanciais no seu conteúdo jurídico.

Essas as alterações que elevamos à superior consideração de Vossa Excelência, com vistas à reedição da Medida Provisória nº 1.561-3, de 14 de março de 1997.

Como se percebe da literalidade do dispositivo, a *ratio essendi* da Medida Provisória era a de habilitar a fazenda pública a atuar na qualidade de “*amicus curiae*”, como consta expressamente do texto encaminhado ao Congresso.

Athos Gusmão CARNEIRO⁵³ e Cássio Scarpinella BUENO, por exemplo, corroboram tratar-se de hipótese de *amicus curiae*. A respeito, pondera este último⁵⁴:

Aqui, a exemplo de diversas outras figuras que, tradicionalmente, têm sido rotuladas pela nossa doutrina e pela nossa jurisprudência de intervenções anômalas de terceiros, parece ser a melhor proposta de sistematização a de estudar esse instituto como um caso em que o sistema processual civil brasileiro admite a intervenção do terceiro a título de amicus curiae. Justamente porque a hipótese, tal qual regulada pela lei, dispensa a demonstração de um interesse jurídico no sentido ‘clássico’, ‘tradicional’ do tema, voltando-se muito mais – e expressamente – para a atuação esclarecedora, quase que instrutória, do interveniente.

Em sentido diverso, ensina Leonardo José Carneiro da CUNHA⁵⁵ cuidar-se de novo tipo de intervenção de terceiros:

⁵³ CARNEIRO, Athos Gusmão. **Intervenção de Terceiros**. 18ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 202.

⁵⁴ BUENO, Cássio Scarpinella. **Amicus Curiae no Processo Civil Brasileiro: um terceiro enigmático**. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 214.

⁵⁵ CUNHA, Leonardo José Carneiro da. **Intervenção anômala: a intervenção de terceiro pelas pessoas jurídicas de direito público prevista no parágrafo único do art. 5º da Lei 9.469/97**, in Aspectos

Ao que tudo indica, o parágrafo único do art. 5º da Lei 9.469/1997 encerra um novo tipo de intervenção de terceiros, não descortinando uma nova modalidade de assistência.

(...)

A assistência, como se sabe, pode ser simples ou litisconsorcial, devendo, para ser admitida, haver, ao menos, um interesse jurídico.

(...)

No caso da intervenção anômala prevista no parágrafo único do art. 5º da Lei 9.469/1997, não há necessidade de demonstrar um interesse jurídico, basta que haja um mero interesse econômico, ainda que indireto ou reflexo.

Segundo BUENO⁵⁶, Arnaldo Wald também defende a corrente de que se trata de intervenção de terceiros anômala:

Também Arnaldo Wald nega ser a intervenção fundamentada no art. 5º, parágrafo único, da Lei n. 9.469/97 hipótese de amicus curiae. Para ele, o dispositivo da lei cuida de uma especial forma de assistência (uma ‘assistência especial de direito público’) que torna, por vezes, até mesmo obrigatória a intervenção do ente público para tutela de interesses econômicos seus, tomando as medidas cabíveis para o ‘bom funcionamento das instituições’ ou ‘dos serviços públicos’ ou, ainda, para evitar que se crie, por via oblíqua, ônus futuro para o Tesouro Nacional, em processos os quais não é parte. (...) Para ele, a especial modalidade de assistência é a forma pela qual as entidades de direito público passam a ser parte em processos em que possam ser identificados interesses econômicos, atuais ou futuros.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da CR 9.790 AgR-ED/EU⁵⁷, declarou tratar-se de assistência simples:

***INTERVENÇÃO - UNIÃO - ARTIGO 5º DA LEI Nº 9.469/97. A intervenção prevista no artigo 5º da Lei nº 9.469/97 situa-se no campo da assistência simples.** longe ficando de ensejar a necessária intimação da União para implementá-la. Se a União houver por bem intervir, deverá receber o processo no estado em que se encontra - interpretação do sistema processual considerado o disposto no parágrafo único do artigo 50 do Código de Processo Civil. **EMBARGOS DECLARATÓRIOS - OMISSÃO - INEXISTÊNCIA DO VÍCIO.** Inexistente o vício apontado - de omissão -, impõe-se o desprovemento dos declaratórios. Isso ocorre quando a ausência de exame de certa matéria, não passível de ser conhecida de ofício, haja resultado do silêncio da parte. **CARTA ROGATÓRIA - CITAÇÃO - EMPRESA PÚBLICA VOLTADA AO COMÉRCIO DE ARMAS.** Não implica atentado à soberania ou à ordem pública nacionais, a impedir a execução da carta rogatória, o fato de se buscar, com a medida, a citação de empresa pública federal dedicada ao comércio de armas.*

polêmicos e atuais sobre os terceiros no processo civil e assuntos afins (coord. Fredie DIDIER Jr., Teresa Arruda Alvim WAMBIER). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004, pp. 623-624.

⁵⁶ BUENO, Cássio Scarpinella. **Amicus Curiae no Processo Civil Brasileiro: um terceiro enigmático.** São Paulo: Saraiva, 2006, pp. 215-216.

⁵⁷ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. CR 9.790 AgR-ED/EU. Embargantes: IMBEL - Indústria de Material Bélico do Brasil e União. Relator: Ministro Marco Aurélio. Julgamento: 13/06/2002, DJ de 02/08/2002. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=9790&base=baseAcordaos>>, Acesso em 25/08/2010..

Confrontando os posicionamentos acima, tem-se por mais consentânea com a realidade a posição tendente a aproximar o interveniente anômalo do *amicus curiae*. Com efeito, a equiparação dessa modalidade de intervenção à figura da assistência não parece adequada justamente em razão de se exigir do assistente o interesse jurídico na solução da lide. Tal requisito está expressamente afastado no caso da intervenção anômala. Ademais, a sugestão de que o escopo da intervenção é o de evitar a criação de ônus para a Fazenda Pública em processos alheios em nada rechaça a ideia de se tratar de *amicus curiae*, que também engendra finalidade semelhante. Reitere-se, ainda, que a própria *mens legis* partiu da premissa de se permitir o ingresso do Poder Público em juízo na qualidade de *amicus curiae*.

3. 4. Implicações da natureza jurídica da intervenção anômala sobre o cabimento de reclamação constitucional

Se entendida tal modalidade interventiva como espécie de assistência simples, ao interveniente anômalo cabem os poderes dessa categoria de terceiro interessado. Nessa perspectiva, ensina BUENO sobre o assistente, em sua obra *Partes e Terceiros no Processo Civil Brasileiro*⁵⁸:

O assistente simples, como auxiliar da parte, somente pode praticar atos que estejam em conformidade com a pretensão ou a defesa do assistido. A ele compete, apenas e tão-somente, coadjuvar o assistido e beneficiar-se de eventual decisão a este favorável. (...) Embora a Lei processual reconheça ao assistente os mesmos poderes da parte 'principal' (CPC, art. 52, caput), não é menos certo que este dispositivo precisa ser interpretado dentro do espírito que anima o instituto.

Quanto à legitimidade recursal do assistente simples, o Superior Tribunal de Justiça, em recente julgado, adotou orientação restritiva, no sentido de que “*Falece legitimidade recursal ao assistente simples quando a parte assistida desiste ou não interpõe o recurso especial*”⁵⁹. Assim, se a o assistido se conforma com a decisão, ao assistente simples nada caberá senão a resignação.

⁵⁸ BUENO, Cássio Scarpinella. **Partes e Terceiros no Processo Civil Brasileiro**, 2ª ed.. São Paulo: Saraiva, 2006, pp. 176-177.

⁵⁹ BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Recurso Especial nº 1.056.127/RJ. Recorrente: Estado do Rio de Janeiro. Recorrido: Ademar Francisco Ermida Neto. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques, julgado em 19/08/2008, publicado no DJe de 16/09/2008. Disponível em

Por outro lado, sob o prisma do *amicus curiae*, inobstante a pouca extensão de seus poderes, há pacificamente apenas o recurso contra a decisão que inadmitte seu ingresso no processo, diante de sua função meramente informativa. Recorrer da decisão de mérito é matéria polêmica, diante de sua função meramente esclarecedora na lide.

Em verdade, não bastassem as perplexidades quanto à natureza do próprio *amicus curiae*, a duvidosa índole jurídica da intervenção anômala é, em grande parte, propiciada pela ambiguidade do texto legal. Athos Gusmão CARNEIRO⁶⁰ bem expõe o assunto:

Novidade maior está no parágrafo, segundo o qual a pessoa jurídica de direito público (portanto, a Administração centralizada, as autarquias, as fundações de direito público) poderá intervir em qualquer demanda se a sentença, a ser proferida na causa, puder influir, ainda que de forma indireta e reflexa, no âmbito patrimonial da aludida pessoa jurídica. Mais ainda: nos casos em que ocorra esta intervenção atípica, a competência não se desloca para o foro privativo, salvo se a entidade de direito público interpuser recurso; apenas nesta hipótese, segundo está na lei, será considerada como parte (assistente? Litisconsorte?) e, pois, haverá o deslocamento de competência para a Justiça Federal (supondo-se, é claro está, que a causa estivesse tramitando perante a Justiça Estadual).

Constata-se uma profunda incongruência nesta regra do parágrafo único, parte final, eis que não se concebe, em raciocínio lógico, como o uso do direito subjetivo ao recurso possa mudar a 'natureza processual' da intervenção da pessoa de direito público. Tal pessoa não figurava como 'assistente', tanto que, por pressuposto, a causa mantinha-se no juízo estadual; mas, subitamente, pelo simples exercício da faculdade de recorrer, vem a tornar-se 'assistente' (o interesse de fato transmuda-se em interesse jurídico?), dando então azo ao deslocamento de competência para o juízo federal.

É claro que o deslocamento da competência pressupõe, necessariamente, porque assim está na Constituição Federal, que a pessoa de direito público haja assumido uma das posições processuais previstas no art. 109, I, da Lei Maior. Revela-se, destarte, incompreensível a locução final 'hipótese em que, para fins de deslocamento de competência, serão consideradas partes'. E antes, a pessoa jurídica de direito público não era parte, mas mero 'coadjuvante' processual? E este mero atípico 'coadjuvante' é convertido em parte a seu critério, pelo só fato de recorrer? Vemos um abandono de princípios processuais básicos..”

Portanto, há aparente contradição entre os poderes conferidos ao interveniente no início do parágrafo único do art. 5º da lei n. 9.469/97 (*esclarecer questões de fato e de direito, podendo juntar documentos e memoriais reputados úteis ao exame da matéria*) e os recursais ali mesmo referidos (*hipótese em que, para fins de deslocamento de competência, serão consideradas partes*). No primeiro caso, o instituto

<https://ww2.stj.jus.br/revistaeletronica/ita.asp?registro=200801014513&dt_publicacao=16/09/2008>, acesso em 20/09/2010..

⁶⁰ CARNEIRO, Athos Gusmão. **Intervenção de Terceiros**. 18ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 202-203.

muito se assemelharia ao do *amicus curiae*, mas no segundo, a fazenda pública recebe tratamento de parte (ou seja, está além do assistente simples). O próprio poder de recorrer é controverso para o *amicus curiae* propriamente dito, segundo BUENO⁶¹.

Como no caso da intervenção anômala a legitimidade recursal é conferida expressamente à fazenda pública, torna-se problemático o enquadramento desse interveniente como *amicus curiae* e também como assistente simples, já que o recurso não fica condicionado a qualquer apelo prévio da parte “assistida”, como exigido pelo julgado do Superior Tribunal de Justiça.

Essa constatação lança ainda mais dúvidas sobre a legitimidade do interveniente anômalo para apresentar reclamação constitucional. Ser-lhe-ia possível o manejo da reclamação antes de qualquer manifestação no processo principal? Caso contrário, se já houvesse intervenção nesse feito, mas sem recurso, poderia o ente público manejar reclamação? Ou somente seria lícito fazê-lo quando houvesse recurso, hipótese em que a lei elevaria a condição de interveniente para a de parte?

Disso se conclui que o cabimento de reclamação constitucional em sede de intervenção anômala depende muito mais da solução da controvérsia propiciada pela atecnia legislativa do que pela natureza jurídica da intervenção.

De fato, põe-se de lado a eventual controvérsia sobre a legitimidade ou não de assistente simples ou do *amicus curiae* para a interposição de recurso, já que a lei confere expressamente essa possibilidade ao interveniente anômalo.

Já para a reclamação constitucional, nada há de explícito; contudo, diante da pouca extensão dos poderes dos *amici curiae* e dos assistentes simples, é de se concluir pelo não cabimento da medida, **a depender da natureza jurídica da reclamação.**

A controvérsia restante, sob o prisma da própria intervenção, é saber se em todas, algumas ou nenhuma das situações previstas na norma de regência, caberá reclamação constitucional.

É o que se pretende discutir a seguir.

⁶¹ BUENO, Cássio Scarpinella. *Amicus Curiae no Processo Civil Brasileiro: um terceiro enigmático*. São Paulo: Saraiva, 2006, pp. 170-173.

4 - RECLAMAÇÃO *versus* INTERVENÇÃO ANÔMALA

A legitimidade para o manejo da reclamação, sob o prisma da legislação federal infraconstitucional, é objeto do art. 13 da Lei n. 8.038/90, *in verbis*:

Art. 13. Para preservar a competência do Tribunal ou garantir a autoridade das suas decisões, caberá reclamação da parte interessada ou do Ministério Público.

Como se vê, a lei exige a propositura da reclamação pela parte interessada. Nessa perspectiva, a uma primeira vista, não seria lícito ao terceiro interveniente apresentá-la, já que ele não é parte.

Nos casos de garantia da autoridade das decisões proferidas em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade, o STF tradicionalmente admitia a reclamação “*desde que ajuizada por um dos co-legitimados para a propositura da própria ação direta de inconstitucionalidade e com o mesmo objeto*”, segundo Alexandre de MORAES⁶².

Entretanto, no julgamento da Reclamação n. 1.880 AgR/SP, o Supremo Tribunal Federal passou a permitir o manejo da medida por quem quer que tenha sofrido prejuízos com o descumprimento da decisão proferida em sede de controle abstrato, ampliando o conceito de “parte interessada”. O julgado está assim ementado:

“EMENTA: QUESTÃO DE ORDEM. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. JULGAMENTO DE MÉRITO. PARÁGRAFO ÚNICO DO ARTIGO 28 DA LEI 9868/99: CONSTITUCIONALIDADE. EFICÁCIA VINCULANTE DA DECISÃO. REFLEXOS. RECLAMAÇÃO. LEGITIMIDADE ATIVA.

1. É constitucional lei ordinária que define como de eficácia vinculante os julgamentos definitivos de mérito proferidos pelo Supremo Tribunal Federal em ação direta de inconstitucionalidade (Lei 9868/99, artigo 28, parágrafo único).

2. Para efeito de controle abstrato de constitucionalidade de lei ou ato normativo, há similitude substancial de objetos nas ações declaratória de constitucionalidade e direta de inconstitucionalidade. Enquanto a primeira destina-se à aferição positiva de constitucionalidade a segunda traz pretensão negativa. Espécies de fiscalização objetiva que, em ambas, traduzem manifestação definitiva do Tribunal quanto à conformação da norma com a Constituição Federal.

3. A eficácia vinculante da ação declaratória de constitucionalidade, fixada pelo § 2º do artigo 102 da Carta da República, não se distingue, em essência, dos efeitos das decisões de mérito proferidas nas ações diretas de inconstitucionalidade.

⁶² MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**, 10ª ed. São Paulo: Atlas, 2006, p. 717.

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 provido.⁶³ (grifou-se)

A ampliação do conceito de parte interessada, entretanto, serviu para viabilizar a reclamação apenas por todo aquele que sofreu as consequências do descumprimento da decisão proferida pela Suprema Corte em controle abstrato. Ele é terceiro em relação aos legitimados para a propositura da ação direta, mas é vítima direta do descumprimento da decisão do Supremo.

No caso da intervenção anômala, a situação é diversa. Caso a União se veja atingida por descumprimento de decisão prolatada em determinada Ação Direta de Inconstitucionalidade, ou de súmula vinculante, é indubitável seu interesse para a reclamação.

Porém, se essas outras pessoas jurídicas alheias à pretensa interveniente são as atingidas pelo descumprimento da decisão e há interesse econômico indireto, o ente público não é a vítima direta. Ou seja: o interesse econômico atingido indiretamente poderia ser protegido por meio da reclamação?

Para que isso fosse possível, apesar de o Supremo Tribunal Federal haver ampliado o conceito de “parte interessada” para admitir o reclamo por “parte **ou terceiro** interessado”, resta saber se a Corte Suprema estenderia os limites do art. 13 da Lei n. 8.038/90 para admitir a reclamação por “parte ou terceiro **economicamente** interessado”.

Nessa seara, é improvável que se possa conferir legitimidade ao terceiro interveniente quando essa intervenção se der originariamente na reclamação (sem participação prévia da fazenda pública no processo principal). Isso porque, em relação a

⁶³ BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Agravo Regimental na Reclamação n. 1.880/SP. Agravante: Município de Turmalina. Agravados: Presidente do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região e outros. Relator: Min. Maurício Corrêa. Brasília, julgado em 07/11/2002, DJ 19-03-2004. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28Rcl%24%2ESCLA%2E+E+1880%2ENUME%2E%29+OU+%28Rcl%2EACMS%2E+ADJ+1880%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos>>, acesso em 30/09/2010.

tal feito, a fazenda pública não é parte, nem terceira interessada, quer jurídica, quer economicamente.

Admitida a fazenda pública como interveniente anômala, sob esse prisma, também seria improvável o manejo de reclamação sem que seu ingresso já tenha recorrido na lide. O motivo é o mesmo: até que venha a recorrer, não detém o ente público a condição de parte interessada, nos moldes do decidido pelo Supremo Tribunal Federal. Além disso, a extensão dos poderes conferidos ao interveniente anômalo é restrita aos termos do parágrafo único do art. 5º da Lei n. 9.469/97.

Caso interponha recurso, a lei confere ao interveniente anômalo a condição de parte. Nessas condições, é de se entender possível o manejo de reclamação constitucional, pela própria legitimidade recursal em si. Suponha-se, por exemplo, que ao julgar o recurso da fazenda pública interveniente, o órgão jurisdicional de segundo grau venha a afastar norma legal sem declarar-lhe a inconstitucionalidade em decisão plenária, como exigido pelo art. 97 da Constituição e pela Súmula Vinculante n. 10. Ao largo do fato de ele ser considerado parte, é evidente que o interveniente sofreu diretamente as conseqüências da ofensa ao mencionado enunciado sumular, daí ser inafastável a sua legitimidade para a propositura de reclamação junto ao Supremo.

Pelo exposto, o acolhimento da reclamação em sede de intervenção anômala é indubitavelmente possível quando há recurso do interveniente.

Quando não há recurso, também deve-se entender cabível a reclamação, a depender da natureza que se atribua ao reclamo constitucional.

Assumindo-se na reclamação o caráter de direito de petição, tese adotada no Supremo Tribunal Federal, não se pode ter por tão rígida a noção de *parte interessada*. Isso porque tal direito é assegurado a todos⁶⁴, como expressamente decorre da Constituição.

⁶⁴ Art. 5º, XXXIV, da Constituição: “XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder”

Nesse diapasão, o disposto no art. 13 da Lei n. 8.038/90 comporta interpretação conforme à Constituição, sem redução de texto, para que o conceito de parte interessada abranja a todos, realizando o mandamento constitucional.

Assim, por dever de coerência, a prevalência da tese adotada na ADIn n. 2.212/CE deverá levar o Supremo a reputar inconstitucional qualquer interpretação tendente a excluir da incidência do dispositivo os intervenientes anômalos.

5 – CONCLUSÕES

O conhecimento científico é lastreado em paradigmas epistemológicos essencialmente mutáveis e substituíveis. Os modelos teóricos de referência são tão adequados quanto maior for a gama de fenômenos por eles explicados. Como bem lembrado na histórica lição de KUHN⁶⁵, os modelos científicos vão se substituindo uns aos outros em vista da necessidade de explicação de fenômenos novos ou mais complexos, que corriqueiramente põem em xeque as crenças e teorias dantes arraigadas. Em outros termos, a ciência evolui por meio de saltos (revoluções), em que novos paradigmas emergem como ruptura com modelos anteriores.

Transpondo esse raciocínio ao problema proposto, vê-se situação semelhante. Dissertar sobre os paradigmas norteadores de alguma conclusão a respeito do cabimento de reclamação constitucional em sede de intervenção anômala é, em grande medida, buscar referências essencialmente discutíveis acerca das naturezas de ambos os institutos, como visto ao longo deste estudo.

A partir dessa premissa (de se adotar como critério a maior ou menor adequabilidade de cada teoria ao número de fenômenos que pretende explicar), chega-se agora a uma síntese a respeito dos assuntos aqui discutidos.

Como visto, a legitimação do interveniente anômalo para o manejo de reclamação constitucional depende da natureza jurídica conferida à reclamação e da

⁶⁵ KUHN, Thomas. **A estrutura das revoluções científicas**. Tradução de Beatriz Vianna Boeira e Nelson Boeira. 5ª. ed. São Paulo: ed. Perspectiva, 1998.

solução interpretativa dada à atecnia do parágrafo único do art. 5º da Lei n. 9.469/97, que ora trata o ente público como *amicus curiae*, ora como parte.

Quanto à natureza conferida ao instituto da reclamação, deve-se buscar saber qual corrente confere explicação à maior parte dos casos.

Sob esse prisma, todas as concepções tendentes a equiparar a reclamação a institutos tipicamente processuais de natureza acessória (sucumbência recursal, recurso, incidente processual etc.) têm a falha de não permitirem explicação sobre o seu cabimento contra decisões administrativas, já que pressupõem demanda em curso. Logo, perde-se em abrangência, já que fica destituída de fundamentação grande parte dos fenômenos abrangidos no cabimento da reclamação. Não se imagina, por exemplo, recurso judicial ou incidente processual contra decisão administrativa contrária a uma determinada súmula vinculante. No que tange à coerência histórica, principalmente tendo em vista a embrionária concepção do instituto como medida administrativa criada jurisprudencialmente, também soa inadequada a equiparação do instituto a incidentes processuais, recursos ou ações autônomas.

Por seu turno, a ideia de reclamação com ação autônoma tem coerência lógico-sistemática, eis que amparada expressamente pela constituição. Justifica-se, com ela, o cabimento do citado remédio contra decisões judiciais e administrativas. Contudo, como aqui já salientado, o fenômeno não explica, **na visão do Supremo Tribunal Federal**, como podem os Estados criarem e adotarem o instituto, tendo em vista tratar-se de matéria processual. Além disso, ele foi inicialmente concebido como atividade administrativa (correição), ainda que desvirtuada.

Já a concepção de reclamação como direito de petição explica, a um só tempo, o fato de o instituto ter se originado administrativamente (tese dos poderes implícitos incorporada ao Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal) e a abrangência do instituto quanto ao respectivo cabimento contra decisões administrativas. Tal ideia torna também indubitosa a possibilidade de sua regulamentação pelos Estados. Todavia, como aqui já observado, parece incoerente, sob o ponto de vista lógico-sistemático, imaginar uma decisão administrativa cassando provimento jurisdicional. Do mesmo modo, causa espécie qualquer pensamento tendente a negar à decisão proferida

em sede de reclamação o caráter jurisdicional, já que direito de petição e jurisdição são atividades diversas.

Como se vê, é difícil qualquer tentativa de sistematização. Não há explicação isenta de sérias objeções.

Analisando historicamente a evolução do instituto no Brasil, percebe-se uma construção inicialmente jurisprudencial, incorporada a regimentos de tribunais, à legislação infraconstitucional e hoje à constituição. Aliás, a constitucionalização da matéria veio acompanhada da ampliação dos contornos da reclamação em relação à ideia original.

Nos dias de hoje, em que a reclamação é concebida contra decisões judiciais e também administrativas, qualquer tentativa de sistematização esbarraria em graves incoerências. Todavia, sopesando todas as teorias, parece a mais correta a de se tratar de ação propriamente dita, pois é a única que pode explicar o cabimento do reclamo contra decisões judiciais e administrativas.

A ideia de *direito de petição* serviu ao Supremo Tribunal Federal para explicar a previsão estadual da reclamação pelas constituições estaduais. Porém, como observado neste estudo, esse esforço jamais poderia ser tido por obrigatório, em virtude do fato de a Constituição da República Federativa do Brasil já prever, em seu art. 5º, inciso XXXIV⁶⁶, o direito de petição.

Ainda sobre o embate entre a *reclamação como direito de petição e como ação autônoma*, outra observação deve ser feita. Se a reclamação decorre de *poderes implícitos* do julgador, não há necessidade alguma de detalhamento ou explicitação em normas quaisquer. Isso significa ser improcedente a própria objeção levantada no julgamento da ADI 2.212/CE⁶⁷ à ideia de se tratar de ação autônoma. Se há poderes implícitos direcionados à garantia das decisões proferidas por órgãos de maior hierarquia, é dispensável a previsão da reclamação em constituições estaduais.

Assim, até mesmo se entendida a reclamação como ação constitucional, não é possível, sob o ponto de vista do art. 22, I, da Constituição, atribuir

⁶⁶ BRASIL. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>, acesso em 05/01/2011.

⁶⁷ Cit.

aos estados a tarefa de regular em suas constituições a reclamação constitucional. Todavia, nem por isso se deixa de conferir aos estados essa possibilidade, já albergada nos poderes implicitamente decorrentes da prestação jurisdicional.

Especificamente a respeito da influência do instituto sobre o seu cabimento em sede de intervenção anômala, é possível dividir didaticamente as várias correntes aqui elencadas em dois grandes grupos: inicialmente, o das tendentes a considerá-la uma medida de caráter processual (incidente, recurso, medida processual *sui generis*, ação etc.), o que obstaría o seu manejo pelo interveniente anômalo; por fim, o das que a enquadram como medida administrativa (correção parcial ou direito de petição), que em tese autorizariam a medida em sede de intervenção anômala.

Faz-se essa distinção por uma razão: entre as medidas referentes ao primeiro grupo, reclama-se interesse jurídico do agente; no segundo, isso não seria estritamente indispensável.

Faz-se, contudo, importante ressalva: a antiga noção de reclamação como *correção parcial* já pressupõe em si o histórico desvirtuamento desta para servir como sucedâneo recursal. Disso se nota que, apesar de se tratar de medida administrativa de cunho disciplinar, o instituto há muito vinha sendo usado como meio de se impugnar decisões interlocutórias, ficando inclusive restrito, para essa finalidade, às partes e à Procuradoria da República⁶⁸. Isso significa ser necessária a legitimidade e o interesse para o seu manejo, independentemente de a *correção parcial* ser instituto embrionariamente administrativo.

Reconheça-se que a adoção rígida dessa disposição impõe forçosamente ao intérprete também avaliar as conseqüências de se entender a reclamação como *direito de petição*. Se a *correção* inadequadamente exige a qualidade de parte, a reclamação também não o exigiria? Ora, como a disciplina do art. 13 da Lei n. 8.038/1990⁶⁹ é análoga à do art. 6º, I, da Lei n. 5.010/1966, ter-se-ia que entender em sentido afirmativo, ou seja, a reclamação também exige seu manejo por parte interessada.

⁶⁸ -Conforme a literalidade do inciso I do art. 6º da Lei n. 9.649/1997, cabe ao Conselho da Justiça Federal “conhecer de correção parcial requerida pela parte ou pela Procuradoria da República”.

⁶⁹ “Art. 13. Para preservar a competência do Tribunal ou garantir a autoridade das suas decisões, caberá reclamação da parte interessada ou do Ministério Público”

Ocorre, todavia, que ao contrário do ocorrido com a *correição*, a reclamação não tem o objetivo explícito de servir como sucedâneo recursal. Juízos a esse respeito ficam dependentes da concepção doutrinária do intérprete. Pelo menos segundo a maioria da doutrina e a jurisprudência, reclamação não é correição.

Isso significa, portanto, que apesar de a lei trazer disciplina assemelhada sobre os legitimados para a reclamação e para a correição parcial, a natureza diversa da primeira é elemento definidor da possibilidade de se imaginar a reclamação por quem não é parte. Quer-se dizer o seguinte: o fato de a lei prever o manejo da reclamação *pelas partes e pelo Ministério Público* não a desnatura como direito de petição. Como já dito, se adotada essa teoria, o art. 13 da Lei n. 8.038/90 deverá ser interpretado em conformidade com a literalidade do art. 5º, inciso XXXIV da Constituição, que confere a **todos** o direito de petição.

Nesse diapasão, é possível concluir, de logo, que **se a reclamação puder ser considerada uma emanção do direito de petição, ela será cabível em sede de intervenção anômala; caso contrário, ela não o será, salvo havendo recurso do interveniente anômalo.**

Por dever de coerência, o STF deveria entender cabível a reclamação em intervenção anômala independentemente dessas circunstâncias, por haver consagrado o entendimento de que se trata de direito de petição. Todavia, considerando as contradições verificadas na própria jurisprudência e as limitações impostas pelo art. 13 da Lei n. 8.038/90, não é possível dizer que há tendência em ser acolhida essa tese.

Conclui-se, ainda, ser de pouca relevância para o tema o deslinde da polêmica acerca da natureza jurídica da intervenção anômala, caso adotada a visão majoritária da Suprema Corte. Tratando-se de direito de petição, o interveniente anômalo poderia manejar reclamação para defender interesse econômico indireto sem prévia habilitação em processo judicial.

Considerando a pouca extensão detectada no estudo para os poderes conferidos *aos amici curiae* e assistentes simples, a tensão doutrinária entre esses dois polos para a definição da natureza jurídica da intervenção anômala mostrou-se irrelevante, já que a nenhuma dessas duas figuras seria dado atuar com poderes alheios às forças de cada um. Assim, tida a reclamação como ação constitucional autônoma, como

defende grande parte da doutrina, a exigência de demonstração das condições da ação e a consequente interpretação possível para o art. 13 da Lei n. 8.038/90 parecem impedir essa possibilidade para a fazenda pública em duas hipóteses: a primeira, quando a reclamação for a primeira oportunidade de manifestação do interveniente, já que ela não é parte e nem terceira interessada e a segunda, quando há intervenção anômala e não há recurso, hipótese em que a atividade do interveniente será meramente informativa.

Entretanto, após a interposição de recurso pela fazenda pública, seus interesses passam a se sujeitar ao exame judicial independentemente da atuação da parte “assistida”, daí decorrendo a possibilidade do manejo de reclamação.

Em suma: perpassada a pesquisa bibliográfica e jurisprudencial realizada, conclui-se que a hipótese de pesquisa é aqui confirmada, atendendo-se, também, ao objetivo geral proposto. A reclamação constitucional é cabível em sede de intervenção anômala se o primeiro instituto ostentar a natureza de direito de petição; caso contrário, a reclamação só se tornará cabível se houver prévia demanda judicial e, nesse caso, somente se o interveniente anômalo houver interposto recurso, pois só nessa hipótese será considerado parte.

A pesquisa bibliográfica e jurisprudencial se mostrou perfeitamente adequada aos objetivos do presente estudo, uma vez que permitiu a reunião de informações suficientes ao alcance das conclusões do presente estudo. Por meio da pesquisa realizada, foi possível atender também aos objetivos específicos: desvendaram-se os limites e possibilidades tanto da reclamação constitucional quanto da intervenção anômala (já que a natureza jurídica de cada um delimita o campo de aplicação de cada instituto); também foi possível verificar, como dito, a influência dessa natureza jurídica sobre as relações entre ambos os conceitos operacionais envolvidos na pesquisa; identificou-se uma linha de tendência jurisprudencial a respeito da inclinação para o cabimento amplo da reclamação em sede de intervenção anômala, uma vez que há entendimento predominante do Supremo Tribunal Federal pelo caráter de direito de petição do reclamo constitucional; foram identificados os casos em que se pode ter por cabível a reclamação em intervenção anômala, como se vê acima; as conseqüências do entendimento encontrado para a atividade judicante são boas, por representarem incremento da celeridade na solução das intervenções anômalas; as tendências identificadas levarão também ao incremento da proteção dos interesses econômicos do

Poder Público em juízo igualmente, pois ter por cabível a reclamação em sede de intervenção anômala é conferir ao Estado a maior efetividade possível no manejo da reclamação.

6 – REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARAGÃO, Egas Moniz de. **A Correção Parcial**. Curitiba: Imprensa da Universidade Federal do Paraná, 1969.

BEDAQUE, José Roberto dos Santos. **Efetividade do Processo e Técnica Processual**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

BRASIL. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>, acesso em 25/05/2009.

BRASIL. LEI Nº 5.010, DE 30 DE MAIO DE 1966. Organiza a Justiça Federal de primeira instância, e dá outras providências. Disponível em <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/leis/L5010.htm>>, acesso em 30/07/2010.

BRASIL. LEI Nº 8.038, DE 28 DE MAIO DE 1990. Institui normas procedimentais para os processos que especifica, perante o Superior Tribunal de Justiça e o Supremo Tribunal Federal. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8038.htm>, acesso em 30/05/2009.

BRASIL. LEI Nº 9.469, DE 10 DE JULHO DE 1997. Conversão da MPv nº 1.561-6, de 1997. Regulamenta o disposto no inciso VI do art. 4º da Lei Complementar nº 73, de 10 de fevereiro de 1993; dispõe sobre a intervenção da União nas causas em que figurarem, como autores ou réus, entes da administração indireta; regula os pagamentos devidos pela Fazenda Pública em virtude de sentença judiciária; revoga a Lei nº 8.197, de 27 de junho de 1991, e a Lei nº 9.081, de 19 de julho de 1995, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9469.htm>.

BRASIL. MENSAGEM N. 232, DE 1997-CN (nº 450/97, na origem). Submete ao Congresso Nacional a Medida Provisória n. 1.561-4, de 16/05/1997. Diário Oficial do Congresso Nacional, Brasília, DF, 16/05/1997. pp. 139-144, disponível em <http://imagem.camara.gov.br/dc_20b.asp>, acesso em 16/08/2010.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. AgRg na Petição n. 4861 / AL. Agravante: Estado de Alagoas. Agravado: Instituto Nacional do Seguro Social - INSS. Relatora originária: Ministra Denise Arruda. Relator para o acórdão: Ministro Luiz Fux. Brasília, julgado em 13/02/2007. DJ, Brasília, DF, 22/03/2007 p. 281. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/revistaelectronica/ita.asp?registro=200601258750&dt_publicacao=22/03/2007>. Acesso em: 25/08/2010.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Recurso Especial n. 968,475/PR. Recorrente: Estado de Roraima. Recorrido: Francisco das Chagas Batista. Relatora: Ministra Eliana Calmon. Brasília, julgado em 20/04/2010. DJe, Brasília, DF, 03/05/2010. Disponível em: <https://ww2.stj.jus.br/revistaelectronica/ita.asp?registro=200701566348&dt_publicacao=03/05/2010>. Acesso em: 25/08/2010.

BRASIL. SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Recurso Especial nº 1.056.127/RJ. Recorrente: Estado do Rio de Janeiro. Recorrido: Ademar Francisco Ermida Neto. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques, julgado em 19/08/2008, publicado no DJe de 16/09/2008. Disponível em <https://ww2.stj.jus.br/revistaelectronica/ita.asp?registro=200801014513&dt_publicacao=16/09/2008>, acesso em 20/09/2010.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. ADI n. 2.212/CE. Relatora: Ministra Ellen Gracie. Brasília, julgado em 02/10/2003. *Diário de Justiça da União*, Brasília, DF, 14/11/2003. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI%24.SCLA.+E+2212.NUME.%29+OU+%28ADI.ACMS.+ADJ2+2212.ACMS.%29&base=baseAcordaos>>. Acesso em: 21/06/2010.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Agravo Regimental na Reclamação n. 1.880/SP. Agravante: Município de Turmalina. Agravados: Presidente do Tribunal Regional do Trabalho da 15ª Região e outros. Relator: Min. Maurício Corrêa. Brasília, julgado em 07/11/2002, DJ 19-03-2004. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28Rcl%24%2ESCLA%2E+E+1880%2ENUME%2E%29+OU+%28Rcl%2EACMS%2E+ADJ2+1880%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos>>, acesso em 30/09/2010.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. CR 9.790 AgR-ED/EU. Embargantes: IMBEL - Indústria de Material Bélico do Brasil e União. Relator: Ministro Marco Aurélio. Julgamento: 13/06/2002, DJ de 02/08/2002. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=9790&base=baseAcordaos>>, Acesso em 25/08/2010.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Reclamação n. 141/SP. Reclamante: Rita de Meirelles Cintra. Reclamado: espólio de Lucinda de Souza Merielles. Relator: Ministro Rocha Lagoa. Brasília, julgado em 25/01/1952. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginador/paginador.jsp?docTP=AC&docID=365675>>. Acesso em: 25/06/2010.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Reclamação n. 336/DF. Reclamante: Edson de Barros. Reclamado: Juiz da 1ª Vara Criminal da Comarca de Osasco e Tribunal de Alçada Criminal do Estado de São Paulo. Relator: Ministro Celso de Mello. Brasília, julgado em 19/12/1990. Diário de Justiça da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 15/03/1991 Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28Rcl%24.SCLA.+E+336.NUME.%29+&base=baseAcordaos>>. Acesso em: 25/06/2010..

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Reclamação n. 5.470-PA. Relator: Ministro Gilmar Ferreira Mendes. Brasília, julgado em 29/02/2008. Diário de Justiça da União, Brasília, DF. DJe 042 divulgado em 07/03/2008, publicação em 10/03/2008. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28rcl+5470%29+NAO+S.PRES.&base=baseMonocraticas>>. Acesso em: 21/06/2010.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Reclamação n. 831/DF. Relator: Ministro Amaral Santos. Julgado em 11/11/1970, publicado no Diário da Justiça de 19/02/1971. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=rcl+831&base=baseAcordaos>>, acesso em 16/07/2010.

BRASIL. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Recurso Extraordinário n. 415.454/SC. Recorrente: Instituto Nacional do Seguro Social - INSS. Recorrida: Theresia Pflanzil Gil Rimbau. Interveniente: União. Relator: Ministro Gilmar Ferreira

Mendes. Brasília, julgado em 08/02/2007. Dje, Brasília, DF, divulgado em 25/10/2007 e publicado em 26/10/2007. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28RE%24.SCLA.+E+415454.NUME.%29+OU+%28RE.ACMS.+ADJ2+415454.ACMS.%29&base=baseAcordaos>>. Acesso em: 25/07/2010.

BUENO, Cassio Scarpinella. **Amicus Curiae no Processo Civil Brasileiro: um terceiro enigmático**. São Paulo: Saraiva, 2006.

BUENO, Cassio Scarpinella. **Partes e Terceiros no Processo Civil Brasileiro**, 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

CARNEIRO, Athos Gusmão. **Intervenção de Terceiros**. 18ª ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

CHAMONE, Marcelo Azevedo. **Reclamação constitucional**. Jus Navigandi, Teresina, ano 13, n. 1896, 9 set. 2008. Disponível em: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/11698>>. Acesso em: 27/06/2010.

CUNHA, Leonardo José Carneiro da. **A Fazenda Pública em juízo**. 6ª ed. São Paulo: Dialética, 2008.

CUNHA, Leonardo José Carneiro da. **Intervenção anômala: a intervenção de terceiro pelas pessoas jurídicas de direito público prevista no parágrafo único do art. 5º da Lei 9.469/97**, in Aspectos polêmicos e atuais sobre os terceiros no processo civil e assuntos afins (coord. Fredie DIDIER Jr., Teresa Arruda Alvim WAMBIER). São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

DANTAS, Marcelo Navarro Ribeiro. **Correição parcial não é recurso (portanto, não deve ser usada como tal)**. In Aspectos polêmicos e atuais dos recursos cíveis e de outras formas de impugnação às decisões judiciais. São Paulo: Revista dos Tribunais, pp. 754-872.

DIDIER Jr., Fredie e CUNHA, Leonardo José Carneiro da. **Curso de Direito Processual Civil**, vol. 3, 3ª ed. Salvador: edições JusPODIVM, 2007.

- GRINOVER, Ada Pellegrini. **A Reclamação para garantia da autoridade das decisões dos tribunais** in *Revista Síntese de Direito Penal e Processual Penal*, n. 2, jul/2000.
- KUHN, Thomas S. **A estrutura das revoluções científicas**. Tradução de Beatriz Vianna Boeira e Nelson Boeira. 5ª. ed. São Paulo: ed. Perspectiva, 1998.
- LIEBMAN, Enrico Tulio. **Manual de Direito Processual Civil**. V. I. 3ª edição, traduzida e anotada por Cândido Rangel Dinamarco. São Paulo: Malheiros, 2005, pp. 202/203
- MARINONI, Luiz Guilherme e ARENHART, Sérgio Cruz. **Processo de Conhecimento**. 7ª Ed. São Paulo: RT, 2008.
- MEIRELLES, Hely Lopes, MENDES, Gilmar Ferreira e WALD, Arnoldo. **Mandado de Segurança**, 31ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008.
- MIRANDA, Pontes de. **Comentários ao Código de Processo Civil**. tomo 17. Rio de Janeiro: Forense, 1974.
- MORAES, Alexandre de. **Curso de Direito Constitucional**. 24. ed. São Paulo: Atlas, 2009.
- NERY JUNIOR, Nelson e NERY, Rosamaria Andrade. **Código de Processo Civil Comentado**. 7ª ed. São Paulo: RT, 2003.
- NUNES, Jorge Amaury Maia. **Segurança jurídica e súmula vinculante**. São Paulo: Saraiva, 2010, pp. 163-4.
- SILVA, Ovídio A. Baptista da. **Curso de Processo Civil. Processo de Conhecimento**. 5ª ed. rev. e atual, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000, Vol 1.
- SOUZA, Bernardo Pimentel. **Introdução aos Recursos Cíveis e à Ação Rescisória**. 5ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2008.