

ALCEBÍADES GALVÃO CÉSAR FILHO

**RECLAMAÇÃO CONSTITUCIONAL E SUPERAÇÃO DE PRECEDENTES NO
ÂMBITO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao
Centro de Pesquisa (CEPES), da Escola de
Direito de Brasília (EDB/IDP), como requisito
parcial para obtenção do grau de bacharel em
Direito.

Orientador: Professor Dr. Fábio Lima Quintas.

**BRASÍLIA,
NOVEMBRO 2017**

RECLAMAÇÃO CONSTITUCIONAL E SUPERAÇÃO DE PRECEDENTES NO ÂMBITO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

CONSTITUTIONAL CLAIM AND OVERRULING IN THE AMBIT OF THE SUPREME
FEDERAL COURT

Alcebíades Galvão César Filho

SUMÁRIO: Introdução; 1 Reclamação constitucional: origens, evolução e atual moldura normativa; 2 Eficácia *erga omnes*, efeito vinculante e hipóteses de cabimento da reclamação constitucional no âmbito do STF; 3 Os julgados referentes à Reclamação nº 4.374-PE e à Medida Cautelar na Reclamação nº 25.236-SP; 3.1 A Reclamação nº 4.374-PE; 3.2 A Medida Cautelar na Reclamação nº 25.236-SP; 4 Considerações acerca da superação de precedentes no âmbito do Supremo Tribunal Federal; Conclusão; Referências.

RESUMO

O presente artigo se propõe a responder em que medida o instituto da reclamação constitucional, diante de sua atual moldura normativa, poderia ser utilizado, no âmbito do controle de constitucionalidade realizado pelo Supremo Tribunal Federal, como um meio para a superação de precedentes jurisprudenciais. Para tanto, será utilizada uma abordagem jurídico-dogmática, por meio da qual serão tratados aspectos considerados mais relevantes para a compreensão das finalidades e possibilidades do instituto da reclamação. No decorrer do trabalho serão apresentados dois julgados referentes às reclamações nas quais se identificou a ocorrência de relevante superação jurisprudencial. Ao final serão apresentadas algumas considerações, inclusive de natureza crítica, acerca da viabilidade da utilização do instituto da reclamação para a superação de precedentes no âmbito do STF.

PALAVRAS-CHAVE: Reclamação Constitucional; Autoridade; Decisão; Efeito Vinculante; Repercussão Geral.

ABSTRACT

This article proposes to answer to what extent the institute of the constitutional claim, in view of its current normative framework, could be used, within the scope of the constitutionality control carried out by the Federal Supreme Court, as a means to overcome jurisprudential precedents. In order to do so, a legal-dogmatic approach will be used, by means of which aspects considered more relevant for the understanding

of the purposes and possibilities of the claim institute will be treated. In the course of the work will be presented two judgments referring to the complaints in which the occurrence of relevant jurisprudential overrun has been identified. Finally, some considerations, including of a critical nature, will be presented on the viability of using the claim institute to overcome precedent in the ambit of the STF.

KEYWORDS: Constitutional Claim; Authority; Decision; Binding Effect; General Repercussion.

INTRODUÇÃO

O instituto da reclamação, cuja origem repousa na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal de meados do século XX, foi incorporado ao Regimento Interno do STF em 1957 e hoje se encontra presente no ordenamento jurídico brasileiro também por meio de dispositivos posteriormente inseridos na Constituição Federal e no Código de Processo Civil, como adiante será demonstrado.

O presente artigo se propõe a abordar aspectos considerados mais relevantes para a compreensão das finalidades e possibilidades do referido instituto, também denominado de reclamação constitucional, com foco especial na viabilidade de sua utilização para a revisão de precedentes jurisprudenciais no âmbito do Supremo Tribunal Federal.

Diante de tal propósito, questiona-se em que medida o instituto da reclamação constitucional, cuja moldura normativa encontra-se expressa nos diplomas mencionados, poderia ser utilizado, no âmbito do controle de constitucionalidade realizado pelo Supremo, como um meio para a superação de precedentes.

A busca de uma resposta para esta questão se revela de extrema importância, dada a constatação de que inobstante as atuais funções do instituto da reclamação constitucional, nos termos em que dispõe a legislação de regência, visarem garantir a autoridade das decisões da Corte, coibir a usurpação de sua competência, bem como combater eventuais violações às súmulas vinculantes, por vezes o referido instituto tem sido utilizado como meio para a revisão da jurisprudência do próprio Tribunal.

Com vistas ao atingimento dos objetivos propostos, inicialmente será empreendida uma análise do atual contexto normativo da reclamação constitucional, abordando-se aspectos relativos às suas origens, evolução, atual moldura normativa, bem como aspectos relativos à eficácia *erga omnes*, ao efeito vinculante e às hipóteses de seu cabimento.

A seguir, serão analisados os julgados relativos à Reclamação nº 4.374-PE e à Medida Cautelar na Reclamação nº 25.236-SP, nos quais se pretende evidenciar, em especial, a ocorrência da superação de precedentes.

Ao final, serão elaboradas algumas considerações, incluindo uma breve análise crítica acerca dos posicionamentos adotados pelo Supremo nos citados julgados, de modo a ressaltar aspectos tais como a adequação e a razoabilidade na utilização do instituto da reclamação constitucional com vistas a superação de precedentes.

No desenvolvimento do presente trabalho, será adotada uma abordagem jurídico-dogmática, de modo que, a partir de uma pesquisa normativa e doutrinária, bem como de caráter jurisprudencial, nos limites de abrangência dos julgados estudados, buscar-se-á encontrar elementos que possam confirmar ou infirmar a hipótese inicial, acerca da viabilidade de utilização da reclamação constitucional como meio legítimo para a superação de precedentes, no âmbito do Supremo Tribunal Federal.

1 RECLAMAÇÃO CONSTITUCIONAL: ORIGENS, EVOLUÇÃO E ATUAL MOLDURA NORMATIVA

O instituto da reclamação constitucional, previsto na Constituição Federal e que tem como finalidade precípua preservar a competência do Supremo Tribunal Federal ou garantir a autoridade de suas decisões, decorre de uma criação jurisprudencial¹ fortemente influenciada pelo princípio dos poderes implícitos (teoria dos *implied powers*), proclamado e reconhecido pela Suprema Corte norte-americana, a partir do julgamento do caso *McCulloch vs. Maryland*, em 1819, no qual se discutia a possibilidade de uma lei federal, mesmo contrariando uma lei estadual, permitir a instituição de um banco².

Acredita-se que a construção inicial da reclamação constitucional se fundou na teoria dos poderes implícitos, em razão da falta de contornos definidos sobre o instituto à época de sua criação³.

¹ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 11. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 1385.

² DANTAS, Marcelo Navarro Ribeiro. *Reclamação Constitucional no Direito Brasileiro*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2000. p. 146.

³ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 11. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 1385.

A incorporação do instituto ao Regimento Interno do STF, dispondo sobre sua competência para processar e julgar, originariamente, “a reclamação que vise a preservar a competência do Tribunal ou a garantir a autoridade de suas decisões”⁴, só ocorreu em 1957, amparada na competência concedida ao tribunal pelo art. 97, inciso II, da Constituição de 1946, para

elaborar seus Regimentos Internos e organizar os serviços auxiliares, provendo-lhes os cargos na forma da lei; e bem assim propor ao Poder Legislativo competente a criação ou a extinção de cargos e a fixação dos respectivos vencimentos.

A legitimidade definitiva da reclamação somente veio a se verificar a partir da Constituição Federal de 1967, que autorizou o Supremo Tribunal a estipular disciplina processual dos feitos sob sua competência, conferindo força de lei federal às disposições de seu Regimento Interno relativas aos seus processos⁵.

A aquisição do atual *status constitucional* pelo instituto da reclamação, no âmbito do Supremo Tribunal Federal, só veio a ocorrer a partir da promulgação da Constituição de 1988, a qual, por meio de seu art. 102, inciso I, alínea “I”, concedeu à Corte a competência precípua de guarda da Constituição, bem como a incumbência de “processar e julgar, originariamente”, dentre outros, “a reclamação para a preservação de sua competência e garantia da autoridade de suas decisões”. Na mesma oportunidade, a Carta Constitucional consignou o cabimento da reclamação, perante o Superior Tribunal de Justiça, também visando preservar a competência desse tribunal e assegurar a autoridade de suas decisões, nos termos do art. 105, inciso I, alínea “f”.

A partir de 2004, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 45, na chamada Reforma do Judiciário, a Constituição Federal passou a admitir o cabimento da reclamação também contra ato administrativo ou decisão judicial que contrariasse ou aplicasse equivocadamente súmula vinculante, nos termos em que dispõe o art. 103-A, § 3º:

do ato administrativo ou decisão judicial que contrariar a súmula aplicável ou que indevidamente a aplicar, caberá reclamação ao Supremo Tribunal Federal que, julgando-a procedente, anulará o ato

⁴ Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, publicado no Diário da Justiça em 27/10/1980: Art. 6º Também compete ao Plenário:

(...)

g) a reclamação que vise a preservar a competência do Tribunal ou a garantir a autoridade das suas decisões.

⁵ MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnoldo; MENDES, Gilmar Ferreira. *Mandado de segurança e ações constitucionais*. 37. ed., ren., atual., e ampl. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 843.

administrativo ou cassará a decisão judicial reclamada, e determinará que outra seja proferida com ou sem a aplicação da súmula, conforme o caso.

Ainda com referência ao Regimento Interno do STF, deve-se ressaltar o posterior deslocamento da competência originária para o processamento e o julgamento da reclamação, do Plenário da Corte para as suas Turmas, por força das alterações introduzidas pela Emenda Regimental nº 49, de 3 de junho de 2014⁶.

O Código de Processo Civil de 2015, ao inserir em seu texto dispositivos que tratam da reclamação, acrescentou, às hipóteses de cabimento já previstas na Constituição Federal e no Regimento Interno do STF, a possibilidade de utilização da reclamação com vistas a garantia da observância de acórdão de recurso extraordinário com repercussão geral reconhecida ou de recursos extraordinário ou especial repetitivos, desde que tenham sido esgotadas as instâncias ordinárias, nos termos em que dispõe o art. 988, § 5º, inciso II, do CPC⁷. Como se vê, a referida hipótese de cabimento, acrescida ao CPC por força da Lei nº 13.256/2016, trata de uma modalidade de reclamação atípica e distinta da atual reclamação constitucional, uma vez que possui um caráter eminentemente legal e se destina especificamente a controlar as decisões judiciais que se afastem das teses jurídicas firmadas pela Corte, em sede de repercussão geral, nos moldes previstos no referido dispositivo legal.

Segundo entendimento atualmente pacificado, tanto no âmbito doutrinário quanto jurisprudencial, a reclamação constitucional se apresenta como uma medida de caráter jurisdicional, uma vez que, conforme ensina Marcelo Dantas⁸, tal caráter decorre de seu poder de produzir alterações em decisões tomadas no processo

⁶ Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal, atualizado com a introdução da Emenda Regimental 49/2014:

Art. 9º Além do disposto no art. 8º, compete às Turmas:

I – processar e julgar originariamente:

(...)

c) a reclamação que vise a preservar a competência do Tribunal ou a garantir a autoridade de suas decisões ou Súmulas Vinculantes.

⁷ Art. 988. Caberá reclamação da parte interessada ou do Ministério Público para:

(...)

§ 5º É inadmissível a reclamação:

(...)

II – proposta para garantir a observância de acórdão de recurso extraordinário com repercussão geral reconhecida ou de acórdão proferido em julgamento de recursos extraordinário ou especial repetitivos, quando não esgotadas as instâncias ordinárias. (Incluído pela Lei nº 13.256, de 2016)

⁸ DANTAS, Marcelo Navarro Ribeiro. *Reclamação Constitucional no Direito Brasileiro*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2000. p. 438-439.

jurisdicional, bem como em razão da decisão proferida, na reclamação constitucional, produzir coisa julgada.

Ainda a esse respeito, conforme ressalta Marcelo Dantas,

(...) quando a reclamação é da competência do Supremo e, ainda mais, nesse caso, quando se destina a obrigar ao cumprimento de decisão da corte, referente ao controle de constitucionalidade, ou a preservar a competência do Poder Máximo no que toca a tal fiscalização, atinge o seu zênite como instrumento de jurisdição constitucional⁹.

No tocante a natureza jurídica da reclamação constitucional, inobstante o reconhecimento da existência de certa complexidade para sua definição, o que faz com que parte da doutrina, especialmente nos anos que se seguiram ao seu surgimento, tenha lhe atribuído naturezas diversas, atualmente o entendimento majoritário lhe atribui a natureza jurídica de uma ação¹⁰.

A esse respeito, Hely Lopes Meirelles, Arnoldo Wald e Gilmar Ferreira Mendes ressaltam que

tal entendimento se justifica 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 preservadas a competência e a eficácia das decisões exaradas pela Corte¹¹.

Pelo que foi apresentado até o momento, constata-se que o instituto da reclamação constitucional tem sua origem em uma criação jurisprudencial, fortemente influenciada pela teoria dos poderes implícitos. Trata-se, ainda, de uma medida de caráter jurisdicional que possui a natureza jurídica de uma ação e cujas normas de regência se encontram atualmente dispostas na Constituição Federal, no Código de Processo Civil e no Regimento Interno do STF.

⁹ DANTAS, Marcelo Navarro Ribeiro. *Reclamação Constitucional no Direito Brasileiro*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2000. p. 468.

¹⁰ MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnoldo; MENDES, Gilmar Ferreira. *Mandado de segurança e ações constitucionais*. 37. ed., ren., atual., e ampl. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 845.

¹¹ Ibid., p. 845.

2 EFICÁCIA *ERGA OMNES*, EFEITO VINCULANTE E HIPÓTESES DE CABIMENTO DA RECLAMAÇÃO CONSTITUCIONAL NO ÂMBITO DO STF

Como já mencionado, o instituto da reclamação constitucional, nos termos em que dispõe o art. 102, inciso I, alínea “I”, da Constituição se destina a preservar a competência do Supremo Tribunal Federal ou garantir a autoridade de suas decisões, quando proferidas com efeitos vinculantes ou prolatadas nos casos concretos. Cumpre-se, entretanto, ressalvar que, para os fins do presente artigo, as respectivas análises e considerações estarão centradas nos aspectos relativos à garantia da autoridade das decisões do Supremo Tribunal Federal.

Desse modo, entende-se necessário, preliminarmente, tecer-se algumas considerações acerca do papel exercido pelo STF no controle de constitucionalidade, com destaque especial para o controle concentrado e sua forma de incidência no ordenamento jurídico.

Conforme dispõe o art. 102, § 2º, da Constituição Federal¹², bem como o art. 28, parágrafo único, da Lei nº 9.868/1999¹³, as decisões declaratórias de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade produzem efeitos *erga omnes*. A esse respeito, deve-se pontuar que o mesmo entendimento acerca de tal “eficácia *erga omnes*” é frequentemente reconhecido pela jurisprudência.

Ressalta-se ainda que, além da eficácia contra todos, o referido dispositivo constitucional (art. 102, § 2º) concede efeito vinculante às decisões proferidas em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) e de Ação Declaratória de

¹² Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precípua mente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

(...)

§ 2º As decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

¹³ Art. 28. Dentro do prazo de dez dias após o trânsito em julgado da decisão, o Supremo Tribunal Federal fará publicar em seção especial do Diário da Justiça e do Diário Oficial da União a parte dispositiva do acórdão.

(...)

Parágrafo único. A declaração de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade, inclusive a interpretação conforme a Constituição e a declaração parcial de inconstitucionalidade sem redução de texto, têm eficácia contra todos e efeito vinculante em relação aos órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública federal, estadual e municipal.

Constitucionalidade (ADC) “relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal”¹⁴.

Ao discorrer sobre o conceito de efeito vinculante, Gilmar Ferreira Mendes nos chama a atenção para o fato de que a lei nº 9.868/1999, em seu art. 28, parágrafo único,

conferiu tratamento uniforme e coerente à matéria, prevendo que as declarações de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade, inclusive a interpretação conforme à Constituição e a declaração parcial de inconstitucionalidade sem redução de texto, têm eficácia contra todos e efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e da Administração Pública federal, estadual e municipal¹⁵.

Com respeito aos limites objetivos do efeito vinculante, Gilmar Ferreira Mendes¹⁶ destaca que, basicamente, são vinculantes as decisões capazes de transitar em julgado, de modo que, tal como a coisa julgada, o efeito vinculante diz respeito ao momento da decisão, não alcançando, portanto, eventuais alterações posteriores. Ressalta ainda que, conforme esposado pelo Tribunal Constitucional alemão e pela atual jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, o efeito vinculante não se limita à parte dispositiva da decisão, estendendo-se igualmente aos fundamentos determinantes de tal decisão, ou seja, por meio do efeito vinculante outorga-se à decisão do STF uma amplitude transcendente ao caso concreto, fazendo com que os órgãos estatais abrangidos pelo efeito vinculante observem não apenas a parte dispositiva da decisão, mas também a norma abstrata que dela se extrai.

Já em relação à dimensão subjetiva do efeito vinculante, entende-se que a expressão “demais órgãos do Poder Judiciário”, disposta no texto constitucional e repetida pela Lei nº 9.868/99, implica em se excluir, do ponto de vista estritamente material,

uma autovinculação do STF aos fundamentos determinantes de uma decisão anterior, pois isto poderia significar uma renúncia ao próprio desenvolvimento da Constituição, tarefa imanente aos órgãos de jurisdição constitucional¹⁷.

Destaca-se, ainda, que ao se entender que o efeito vinculante é uma decorrência da natureza da jurisdição constitucional vigente em um Estado

¹⁴ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 11. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 1369.

¹⁵ Ibid., p. 1376.

¹⁶ Ibid., p. 1377-1380.

¹⁷ Ibid., p. 1381.

Democrático e, por conseguinte, ao STF é dada a função de guardião da Constituição, deve-se admitir que tanto o legislador ordinário como o próprio STF, possam estender tal proteção processual especial às demais decisões e controvérsias constitucionais analisadas no âmbito da Corte¹⁸.

Desse modo, conclui-se que o efeito vinculante das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, no controle de constitucionalidade, torna evidente que a interpretação conferida pela Corte possui aplicação genérica e obrigatória para o Judiciário e a Administração Pública.

Portanto, nas palavras de Fábio Lima Quintas,

a decisão do Tribunal passa a integrar, de certa forma, o ordenamento jurídico como norma geral e abstrata e, nessa medida, passa a interagir com todo o ordenamento jurídico. Indo além, o efeito vinculante dessas decisões estabelece determinado contexto normativo para a interpretação, bloqueando em certa medida o processo interpretativo da Administração Pública, dos juízes e dos Tribunais¹⁹.

Conforme já mencionado, a reclamação constitucional tem por fim (i) preservar a competência do Supremo Tribunal Federal ou (ii) garantir a autoridade de suas decisões. Desse modo, a identificação das hipóteses de seu cabimento se revela de extrema relevância para o adequado manejo do instituto no exercício da jurisdição constitucional.

No tocante a preservação da competência do STF, o cabimento da reclamação constitucional emerge no momento em que se verifica uma eventual usurpação dessa competência. Nesse sentido, a partir de uma análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, verifica-se, por exemplo, que prevalece o entendimento no sentido de se considerar como ilegítimo o exercício do controle concentrado de constitucionalidade, exercido pelos Tribunais de Justiça estaduais, quando fundado em disposições da Constituição Federal. Inserem-se nesse contexto os instrumentos da ação civil pública e da ação popular quando utilizadas com o exclusivo propósito de obtenção de uma declaração de inconstitucionalidade de determinada lei²⁰. Entretanto, como já ressaltado anteriormente, deixaremos de tecer maiores

¹⁸ MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnaldo; MENDES, Gilmar Ferreira. *Mandado de segurança e ações constitucionais*. 37. ed., ren., atual., e ampl. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 865.

¹⁹ QUINTAS, Fábio Lima. *Mandado de injunção no Supremo Tribunal Federal*. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 202.

²⁰ MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnaldo; MENDES, Gilmar Ferreira. *Mandado de segurança e ações constitucionais*. 37. ed., ren., atual., e ampl. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 846-855.

considerações acerca desta hipótese de cabimento, por não apresentar aderência às finalidades do presente artigo.

Por sua vez, quando destinada a assegurar a autoridade das decisões do STF é que o instituto da reclamação constitucional tem demonstrando suas diversas possibilidades, conforme se depreende, em especial, da análise da jurisprudência do Tribunal.

Constata-se que o STF tem se utilizado da reclamação, seja para assegurar a eficácia das decisões tomadas em *habeas corpus*, como no caso da Rcl 430²¹, em que se admitiu a possibilidade de que *habeas corpus* impetrado com fundamento no descumprimento de decisão proferida pela Corte, fosse convertido em reclamação, ou garantindo a autoridade da decisão proferida pelo Tribunal em recurso extraordinário, como no caso da Rcl 1.865²², na qual se alegava que, uma vez cassado os efeitos da segurança concedida pelo Tribunal de Justiça do Estado do Piauí, os impetrantes apresentaram novo pedido com a mesma causa de pedir do RE 216.647²³ ²⁴.

Tratando-se de decisão de mérito, proferida em sede de controle abstrato de normas, via ação direta de inconstitucionalidade (ADI) e ação declaratória de constitucionalidade (ADC), em que pese o entendimento anterior da Corte no sentido da inadmissibilidade da utilização do instituto da reclamação, conforme se depreende da análise de manifestações nesse sentido²⁵, verifica-se a posterior superação daquele entendimento de forma a se admitir, hodiernamente, o cabimento do instituto em sede de ambas as ações como adiante será demonstrado.

Deve-se destacar que, em um primeiro momento, tal admissão foi condicionada a que o ajuizamento da reclamação se desse por meio de quaisquer dos legitimados para a propositura da ADI e que se tratasse do mesmo objeto. Já em um momento seguinte, revisou-se o posicionamento anterior, passando-se a admitir o uso da reclamação como meio legítimo para se combater afrontas às decisões do STF, em sede de controle concentrado, conforme se pode depreender da análise da decisão

²¹ Rcl 430/PI, de Relatoria do Min. Celso de Mello, *DJ* 20.08.1993.

²² Rcl 1.865, de Relatoria do Min. Carlos Britto, *DJ* 16.12.2005.

²³ RE 216.647-PI, de Relatoria do Min. Ilmar Galvão, *DJ* 28.08.1998.

²⁴ MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnaldo; MENDES, Gilmar Ferreira. *Mandado de segurança e ações constitucionais*. 37. ed., ren., atual., e ampl. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 855.

²⁵ Rcl/AgR 354, de relatoria do Min. Celso de Mello:

“Agravio regimental – Reclamação que busca garantir a autoridade de decisão tomada em processo de controle concentrado de constitucionalidade – Inadmissibilidade – Recurso improvido. A jurisprudência do STF firmou-se no sentido do não cabimento de reclamação na hipótese de descumprimento de decisão tomada em sede de controle concentrado de constitucionalidade, dada a natureza eminentemente objetiva do processo de ação direta – Precedentes da Corte”. *DJU* 28.6.1991.

adotada pelo Tribunal na Rcl 397/QO-MC²⁶. Em tal julgado, realizado em 25.11.1992, o relator Ministro Celso de Mello, ressaltando a necessidade de uma revisão jurisprudencial no tocante ao não cabimento da reclamação em sede de controle concentrado, acabou por viabilizar a admissão do uso do instituto no enfrentamento ao descumprimento de decisões do Tribunal, também no âmbito do controle concentrado de constitucionalidade²⁷.

Outro destaque na evolução do uso da reclamação no controle concentrado de constitucionalidade, foi verificado no julgamento da Rcl 399, em 07.10.1993, no qual se reconheceu o cabimento da reclamação para se combater a prática de ato concreto fundado em norma declarada inconstitucional, no caso de tal prática vier a ser adotada pelo mesmo responsável pela edição da norma²⁸, conforme se depreende da leitura da ementa a seguir reproduzida:

Reclamação – Hipótese de admissibilidade e procedência para salvaguarda da autoridade de decisão cautelar ou definitiva em ação de inconstitucionalidade. A jurisprudência do Supremo Tribunal admite a reclamação, para assegurar a autoridade de suas decisões positivas em ação direta de inconstitucionalidade, quando o mesmo órgão de que emanara a norma declarada inconstitucional persiste na prática de atos concretos que lhe pressuporiam a validade (cf. Rcl ns. 389, 390 e 393) (...)²⁹.

A instituição da ação declaratória de constitucionalidade (ADC), por meio da Emenda Constitucional nº 3/1993, foi acompanhada por expressa previsão do uso da reclamação constitucional como forma de preservar a autoridade das decisões do STF, em se tratando de decisões de mérito proferidas em sede de ação declaratória.

²⁶ Rcl 397/QO-MC, de relatoria do Min. Celso de Mello:

“Reclamação – Garantia da autoridade de decisão proferida pelo STF em ação direta de inconstitucionalidade – Excepcionalidade de seu cabimento – Ausência de legitimidade ativa – Pedido não conhecido.

(...)

A natureza eminentemente objetiva do controle normativo abstrato afasta o cabimento do instituto da reclamação por inobservância de decisão proferida em ação direta (Rcl n. 354, rel. Min. Celso de Mello). Coloca-se, contudo, a questão da conveniência de que se atenue o rigor dessa vedação jurisprudencial, notadamente em face da notória insubmissão de alguns Tribunais judiciais às teses jurídicas consagradas nas decisões proferidas pelo STF em ações diretas de inconstitucionalidade.

A expressão ‘parte interessada’, constante da Lei n. 8.038/1990, embora assuma conteúdo amplo no âmbito do processo subjetivo, abrangendo, inclusive, os terceiros juridicamente interessados, deverá, no processo objetivo de fiscalização normativa abstrata, limitar-se apenas aos órgãos ativa ou passivamente legitimados à sua instauração (CF, art. 103). (...).”

²⁷ MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnaldo; MENDES, Gilmar Ferreira. *Mandado de segurança e ações constitucionais*. 37. ed., ren., atual., e ampl. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 856-857.

²⁸ Ibid., p. 857-858.

²⁹ Rcl 399, de Relatoria do Min. Sepúlveda Pertence, DJU 24.3.1995.

Em que pese o reconhecimento, ainda por certo tempo, da existência de controvérsias no tocante ao cabimento da reclamação no âmbito das ações diretas de inconstitucionalidade, a Emenda Constitucional nº 45/2004 acabou por superar tais controvérsias ao instituir que

as decisões definitivas de mérito, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações diretas de inconstitucionalidade produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal³⁰.

Cumpre-se ainda registrar que, a partir do julgamento da Rcl 3.014³¹, firmou-se o entendimento acerca da possibilidade do STF analisar, no âmbito da reclamação, a constitucionalidade de lei de teor idêntico ou semelhante à lei que foi objeto de controle abstrato de constitucionalidade perante o Tribunal, mesmo que este não venha emprestar eficácia transcendente a tal decisão prolatada no controle abstrato³².

Outra hipótese de cabimento da reclamação constitucional, com vistas a preservar a autoridade de decisão do STF, diz respeito a medida cautelar concedida tanto na ação declaratória de constitucionalidade quanto na ação direta de inconstitucionalidade.

A previsão da concessão de medida cautelar na ação direta de inconstitucionalidade decorre de uma previsão constitucional (Art. 102, inciso I, alínea “p”)³³ e, em vista da natureza objetiva do processo, implica em que tal decisão concedendo a cautelar pleiteada produza eficácia em relação a todos. Por sua vez, ao admitir-se que a ação declaratória de constitucionalidade se configura em uma “ação direta de inconstitucionalidade com sinal trocado”³⁴, detendo ambas um caráter dúplice e ambivalente, tende-se a reconhecer que as consequências e os efeitos da ação direta de inconstitucionalidade devem ser os mesmos já reconhecidos para a ação declaratória de constitucionalidade³⁵.

³⁰ Redação dada pela Emenda Constitucional 45/2004 ao art. 102, § 2º, da CF de 1988.

³¹ Rcl 3.014, de Relatoria do Min. Ayres Brito, DJE 21.05.2010.

³² MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnaldo; MENDES, Gilmar Ferreira. *Mandado de segurança e ações constitucionais*. 37. ed., ren., atual., e ampl. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 862.

³³ Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precípua mente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

(...)

p) o pedido de medida cautelar das ações diretas de inconstitucionalidade.

³⁴ MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnaldo; MENDES, Gilmar Ferreira. *Mandado de segurança e ações constitucionais*. 37. ed., ren., atual., e ampl. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 864.

³⁵ Ibid., p. 862-865.

Nesse mesmo sentido, cumpre-se ressaltar que o art. 28, parágrafo único, da Lei nº 9.868/1999, cuja constitucionalidade foi inclusive reconhecida pelo STF, na Rcl/AgR-QO 1.880³⁶, dispõe que

a declaração de constitucionalidade ou de inconstitucionalidade, inclusive a interpretação conforme a Constituição e a declaração parcial de inconstitucionalidade sem redução de texto, têm eficácia contra todos e efeito vinculante em relação aos órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública federal, estadual e municipal.

Após a aparente superação dos óbices que inadmitiam o uso do instituto da reclamação em sede de controle concentrado, nossas considerações se voltam, a partir de agora, para a ampliação da utilização de tal instituto no âmbito da jurisdição constitucional brasileira.

Nesse sentido, verifica-se que as disposições da Lei nº 9.882/1999, ao estender o reconhecimento do efeito vinculante aos demais órgãos do Poder Público, deixa claro que a decisão de mérito proferida na arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF) será dotada de efeito vinculante, sendo, portanto, cabível o uso da reclamação constitucional para assegurar a autoridade da decisão prolatada pelo STF em tal julgamento.

Deve-se ainda ressaltar que o efeito vinculante da decisão, proferida em sede de ADPF, não depende de uma regra expressamente prevista na Constituição, pois se trata, na verdade, de mera consequência da jurisdição constitucional³⁷.

Por sua vez, conforme já destacado com respeito à ação direta de inconstitucionalidade e à ação declaratória de constitucionalidade, a não observância do caráter vinculante de medida cautelar concedida no âmbito de uma arguição de descumprimento de preceito fundamental, também se apresenta como hipótese de cabimento para a proposição de reclamação com fundamento no art. 13, da Lei nº 9.882/1999, bem como no art. 988, inciso III, do Código de Processo Civil.

No tocante as decisões proferidas em sede dos mandados de injunção, previamente a análise acerca do eventual cabimento da reclamação constitucional, faz-se necessário analisar-se a existência de possíveis efeitos advindos de decisões proferidas em tal contexto que extrapolam os limites subjetivos do processo³⁸.

³⁶ Rel. Min. Maurício Corrêa, sessão de 7.11.2002, DJ 19-03-2004.

³⁷ MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnaldo; MENDES, Gilmar Ferreira. *Mandado de segurança e ações constitucionais*. 37. ed., ren., atual., e ampl. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 867.

³⁸ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 11. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 1393.

Nesse sentido, ressalta-se que inobstante o fato do art. 9º, caput, da Lei n. 13.300/2016, estabelecer que “a decisão terá eficácia subjetiva limitada às partes e produzirá efeitos até o advento da norma regulamentadora”, segundo Fábio Lima Quintas

os efeitos subjetivos poderão ser ampliados pelo Tribunal para alcançar toda a coletividade (eficácia *ultra partes* ou *erga omnes*), “quando isso for inerente ou indispensável ao exercício do direito da liberdade ou da prerrogativa objeto da impetração” (§ 1º do art. 9º). Se o Tribunal não confere efeitos *erga omnes* a sua decisão, a Lei n. 13.300 admite que os Relatores decidam monocraticamente casos análogos³⁹.

Na esfera temporal, por sua vez, conforme dispõe o art. 11, da Lei nº 13.300/2016⁴⁰, “a norma regulamentadora superveniente produzirá efeitos *ex nunc* em relação aos beneficiados por decisão transitada em julgado, salvo se a aplicação da norma editada lhes for mais favorável”.

Portanto, em que pese a decisão proferida em mandado de injunção ser, em regra, dotada de caráter subjetivo, poderá também contemplar uma dimensão objetiva, com eficácia *erga omnes*, de modo a que seus efeitos possam atingir todas aquelas situações que demandem a concretização de uma omissão, seja de âmbito legal ou mesmo de mera conduta, por parte do Poder Público⁴¹. Neste caso, o eventual descumprimento da decisão proferida, evidenciar-se-á como hipótese de cabimento para a proposição da reclamação constitucional com vistas a seu enfrentamento.

Com respeito ao cabimento da reclamação constitucional no combate a eventuais decisões, proferidas em âmbito administrativo ou judicial, que contrariem súmula vinculante ou que indevidamente a apliquem, nos termos em que dispõe o art. 103-A, § 3º, da Constituição Federal⁴², inexistem controvérsias.

³⁹ QUINTAS, Fábio Lima. *Mandado de injunção no Supremo Tribunal Federal*. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 223.

⁴⁰ Art. 11. A norma regulamentadora superveniente produzirá efeitos *ex nunc* em relação aos beneficiados por decisão transitada em julgado, salvo se a aplicação da norma editada lhes for mais favorável.

⁴¹ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 11. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 1393.

⁴² 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.

(...)

§ 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

É fato, inclusive, que o atual modelo constitucional brasileiro, ao admitir o uso da reclamação contra ato da Administração que contrarie súmula vinculante, adotou uma prática considerada inovadora, pois a utilização da reclamação constitucional contra demais atos judiciais dotados de efeito vinculante, em processos objetivos, já era comumente verificada⁴³.

Ressalva-se, entretanto, que a efetividade da adoção da súmula vinculante no âmbito da Administração Pública depende da promulgação de normas de organização e procedimento administrativo adequados, que permitam assegurar que as questões eventualmente suscitadas possam ser解决adas dentro dos limites da própria esfera da Administração, sem o risco de ocorrência de uma sobrecarga de reclamações sobre o Supremo Tribunal Federal⁴⁴.

Em se tratando do controle difuso de constitucionalidade das leis e atos normativos exercido pelo próprio STF, em razão da competência que também lhe é atribuída, deve-se destacar, conforme já mencionado, a nova modalidade de reclamação estabelecida pelo atual Código de Processo Civil (art. 988, § 5º, inciso II), a qual não dispõe de previsão equivalente no texto constitucional e se destina, sobretudo, a garantir a observância de acórdão de recurso extraordinário com repercussão geral reconhecida ou de recursos extraordinários ou especial repetitivos, desde que haja o prévio esgotamento das instâncias ordinárias.

Nesse sentido, deve-se primeiramente lembrar que o instituto da repercussão geral nada mais é que um instrumento processual inserido na Constituição Federal de 1988, por meio da Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004, que possibilita ao Tribunal selecionar os recursos extraordinários que irá analisar, com fundamento em critérios de relevância jurídica, política, social ou econômica.

Assim sendo, em que pese o § 3º do artigo 102 da Constituição⁴⁵ dispor acerca da competência exclusiva do STF para emitir juízo sobre a existência ou falta de

administrativo ou cassará a decisão judicial reclamada, e determinará que outra seja proferida com ou sem a aplicação da súmula, conforme o caso. ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004](#))

⁴³ MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnoldo; MENDES, Gilmar Ferreira. *Mandado de segurança e ações constitucionais*. 37. ed., ren., atual., e ampl. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 872.

⁴⁴ Ibid., p. 872.

⁴⁵ Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precípua mente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

(...)

§ 3º No recurso extraordinário o recorrente deverá demonstrar a repercussão geral das questões constitucionais discutidas no caso, nos termos da lei, a fim de que o Tribunal examine a admissão do recurso, somente podendo recusá-lo pela manifestação de dois terços de seus membros. (Incluída pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004)

repercussão geral, conforme o caso concreto, cabe à Justiça e ao Tribunal de origem verificarem, nos limites de suas competências, os aspectos formais da repercussão geral, bem como, eventualmente, negar seguimento àquele recurso extraordinário que, nos termos do art. 1.030, inciso I, alínea “a”⁴⁶, trate de questão constitucional à qual o STF não tenha reconhecido a existência de repercussão geral ou ao recurso extraordinário interposto contra acórdão que esteja em conformidade com entendimento do STF exarado no regime de repercussão geral.

Analizando-se os citados dispositivos do Código de Processo Civil, percebe-se que as decisões proferidas pelo STF, em sede de repercussão geral, possuem uma eficácia vinculativa dos demais tribunais, de modo que a nova reclamação, nos termos ora estabelecidos pelo CPC, mesmo destituída de status constitucional, apresenta-se como a ação adequada para o exercício da garantia da autoridade das referidas decisões, após o exaurimento das instâncias ordinárias.

Nesse contexto, impõe-se reconhecer que a jurisprudência do STF vem assumindo um papel de fundamental relevância, dado que suas decisões, seja no âmbito do controle concentrado ou no âmbito do controle incidental ou concreto de constitucionalidade das normas, ultrapassam os limites da própria Corte para direcionar o processo decisório de outros órgãos do Poder Judiciário e da Administração Pública direta e indireta em todas as esferas da Federação.

Por fim, ainda em se tratando das hipóteses de cabimento da reclamação, tendo como paradigma decisões proferidas em controle difuso de constitucionalidade exercido pelo STF, cumpre-se tecer algumas considerações acerca dos casos da suspensão da execução de uma lei pelo Senado.

A esse respeito, deve-se inicialmente reconhecer que a Constituição de 1988 alterou significativamente o sistema de controle de constitucionalidade, fazendo com que as reinterpretações ou releituras dos institutos vinculados ao controle incidental de inconstitucionalidade se tornassem frequentes, tal como aconteceu com a

⁴⁶ Art. 1.030. Recebida a petição do recurso pela secretaria do tribunal, o recorrido será intimado para apresentar contrarrazões no prazo de 15 (quinze) dias, findo o qual os autos serão conclusos ao presidente ou ao vice-presidente do tribunal recorrido, que deverá: (Redação dada pela Lei nº 13.256, de 2016)

I – negar seguimento: (Incluído pela Lei nº 13.256, de 2016)

a) a recurso extraordinário que discuta questão constitucional à qual o Supremo Tribunal Federal não tenha reconhecido a existência de repercussão geral ou a recurso extraordinário interposto contra acórdão que esteja em conformidade com entendimento do Supremo Tribunal Federal exarado no regime de repercussão geral; (Incluída pela Lei nº 13.256, de 2016)

exigência de maioria absoluta para declaração de inconstitucionalidade e da suspensão da lei pelo Senado Federal.

Ao se analisar a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal de um modo geral e, em particular, com especial atenção ao Acordão prolatado no RE 190.728, verifica-se que, por razões de ordem prática, tanto a jurisprudência quanto a legislação têm se utilizado de construções que retiram do instituto da “suspensão da execução da lei pelo Senado Federal” seu significado substancial no que se refere a decisão proferida no caso concreto. Desse modo, verifica-se que as decisões proferidas pela Corte, em sede de controle incidental, têm se caracterizado por transcender o âmbito da decisão, de modo a evidenciar que o próprio Tribunal tem feito uma releitura do texto constante do art. 52, inciso X, da Constituição Federal^{47 48}.

Constata-se, ainda, que por meio dessa nova compreensão conferida ao disposto no art. 52, inciso X, da Constituição Federal, tem sido possível ao Tribunal reconhecer efeitos gerais às decisões prolatadas no âmbito do controle incidental, independentemente da intervenção do Senado, indicando que o respectivo instituto sofreu uma marcante reinterpretação com o advento da Constituição Federal de 1988.

Atualmente, há o entendimento, de parte da doutrina, de que a suspensão de execução da lei pelo Senado Federal possui um caráter de mera publicidade à decisão do Supremo Tribunal Federal, permitindo-se concluir que a eventual não publicação da resolução pelo Senado, suspendendo a execução de lei declarada inconstitucional pelo STF, nos termos em que dispõe o art. 52, inciso X, da Constituição Federal, não implicará em que a decisão prolatada pela Corte deixe de produzir sua plena eficácia jurídica⁴⁹.

Portanto, considerando-se reconhecido, de imediato, o efeito *erga omnes* e vinculante da decisão prolatada pelo Tribunal no âmbito do controle incidental, o eventual desrespeito da autoridade dessa decisão, emerge como mais uma das hipóteses de cabimento para a proposição da reclamação constitucional.

Em vista das referidas hipóteses para o seu cabimento, disciplinadas tanto na Constituição Federal quanto na legislação infraconstitucional, com destaque para o

⁴⁷ Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

(...)

X - suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal.

⁴⁸ MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnaldo; MENDES, Gilmar Ferreira. *Mandado de segurança e ações constitucionais*. 37. ed., ren., atual., e ampl. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 874-875.

⁴⁹ Ibid., p. 876-878.

Código de Processo Civil, deve-se reconhecer que a reclamação é o remédio jurídico processual adequado ao enfrentamento de quaisquer atos que afrontem, com particular gravidade, disposições constitucionais que versem a respeito das competências do Supremo Tribunal Federal ou mesmo, sobretudo, a autoridade de suas decisões.

3 OS JULGADOS REFERENTES À RECLAMAÇÃO Nº 4.374-PE E À MEDIDA CAUTELAR NA RECLAMAÇÃO Nº 25.236-SP

Serão apresentados, a seguir, alguns dos aspectos mais relevantes dos julgados referentes à Reclamação nº 4.374 e à Medida Cautelar na Reclamação 25.236, com destaque especial para os aspectos relativos aos atos contra os quais elas se insurgiram, as decisões paradigmática consideradas, as decisões proferidas pelo STF nas próprias reclamações e que evidenciam a superação de precedentes jurisprudenciais anteriormente fixados, bem como as tramitações dos respectivos processos.

3.1 A RECLAMAÇÃO Nº 4.374-PE

Ajuizada pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), a Reclamação nº 4.374 atacava decisão proferida pela Turma Recursal dos Juizados Especiais Federais do Estado de Pernambuco que concedeu, ao interessado, o benefício assistencial previsto no art. 203, inciso V, da Constituição Federal⁵⁰.

Segundo a alegação do reclamante, teria havido violação à decisão prolatada pelo Supremo Tribunal Federal, na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 1.232/DF, que declarou a constitucionalidade do § 3º do art. 20 da Lei n. 8.742/1993⁵¹, que estabelece critérios para concessão do benefício assistencial previsto no art. 203,

⁵⁰ Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

(...)

V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

⁵¹ Art. 20. (...)

§ 3º Considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa portadora de deficiência ou idosa a família cuja renda mensal per capita seja inferior a 1/4 (um quarto) do salário mínimo.

inciso V, da Constituição Federal. Ou seja, alegava-se que a decisão reclamada deixou de aplicar o requisito legal expressamente definido no dispositivo citado.

Assim, desconsiderando a incidência do referido dispositivo legal no caso sob análise, a Turma Recursal dos Juizados Especiais Federais teria desrespeitado a autoridade da decisão do STF na ADI nº 1.232/DF, tornando cabível a proposição da presente reclamação.

A Lei nº 8.742, de 07.12.1993, denominada Lei de Organização da Assistência Social (LOAS), em seu propósito de regulamentar o art. 203, inciso V, da Constituição Federal, definiu os critérios para que o benefício mensal de um salário mínimo fosse concedido aos portadores de deficiência e aos idosos que comprovem não dispor de meios para o provimento de sua própria manutenção ou de tê-la provida por sua própria família.

Se por um lado a aplicação do primeiro critério não resultou em grandes polêmicas, pois diz respeito aos requisitos objetivos para que a pessoa seja considerada portadora de deficiência ou idosa, já dispostos na própria lei e que foram posteriormente atualizados nos termos do Estatuto do Idoso (Lei n. 10.741/2003), de outro lado, a aplicação do critério relativo à comprovação da incapacidade da família para prover a manutenção do deficiente ou idoso, nos termos em que dispõe o art. 20, § 3º, da Lei 8.742/1993, encontrou importantes obstáculos dada a heterogeneidade e complexidade dos casos concretos, pois, na prática, tal requisito financeiro fazia com que muitas vezes situações de efetiva miserabilidade social acabassem não sendo alcançadas pelo benefício assistencial estabelecido constitucionalmente.

Tal contexto ensejou o ajuizamento, pelo Procurador-Geral da República, acolhendo representação do Ministério Público Federal no Estado de São Paulo, da ADI 1.232/DF (paradigma da reclamação ora sob análise) objetivando a declaração de constitucionalidade do § 3º do art. 20 da Lei 8.742/1993, pelo Supremo Tribunal Federal.

O Ministério Público Federal, por meio de parecer da lavra da então Subprocuradora-Geral da República, Dra. Anadyr de Mendonça Rodrigues, manifestou-se no sentido de que, se de um lado o dispositivo da Lei 8.742/1993 se limitava a estabelecer uma presunção *juris et de jure*, que dispensava qualquer tipo de comprovação da necessidade assistencial quando a renda familiar *per capita* fosse inferior a 1/4 do salário mínimo, de outro lado, não excluía a possibilidade de em se comprovando, no caso concreto, a efetiva falta de meios para que o deficiente ou o

idoso pudesse prover a própria manutenção ou tê-la provida por sua família, houvesse a concessão do benefício assistencial, mesmo que não atendido o requisito anterior de renda *per capita* familiar igual ou superior a 1/4 do salário mínimo.

Em que pese o então relator, Ministro Ilmar Galvão, ter acolhido em seu voto a proposta apresentada pelo Ministério Público, a maioria da Corte, seguindo o voto divergente do Ministro Nelson Jobim, relator do Acordão, considerou que o § 3º do art. 20 da LOAS prevê um critério objetivo que não se apresenta incompatível com a Constituição, de modo que a eventual necessidade de criação de outros requisitos para a concessão do benefício em questão seria caso de posterior avaliação pelo legislador. Assim, a Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.232/DF foi julgada improcedente, sendo, por conseguinte, declarada a constitucionalidade do art. 20, § 3º, da Lei 8.742/1993 (LOAS), conforme Acórdão publicado no Diário da Justiça de 01.06.2001 e nos termos da ementa reproduzida a seguir:

CONSTITUCIONAL. IMPUGNA DISPOSITIVO DE LEI FEDERAL QUE ESTABELECE O CRITÉRIO PARA RECEBER O BENEFÍCIO DO INCISO V DO ART. 203, DA CF. INEXISTE A RESTRIÇÃO ALEGADA EM FACE AO PRÓPRIO DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL QUE REPORTA À LEI PARA FIXAR OS CRITÉRIOS DE GARANTIA DO BENEFÍCIO DE SALÁRIO MÍNIMO À PESSOA PORTADORA DE DEFICIÊNCIA FÍSICA E AO IDOSO. ESTA LEI TRAZ HIPÓTESE OBJETIVA DE PRESTAÇÃO ASSISTENCIAL DO ESTADO. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE.

Voltando a reclamação em comento, conforme já mencionado, o INSS argumentou que a decisão preferida pela Turma Recursal dos Juizados Especiais Federais do Estado de Pernambuco, ao afastar a incidência do referido dispositivo legal, cuja declaração de constitucionalidade se verificou no julgamento da ADI 1.232/DF, terminou por desrespeitar a autoridade da decisão do STF, impondo-se, portanto, a cassação de tal decisão.

A Corte, em Sessão Plenária realizada no dia 18.04.2013, por maioria de votos, conheceu da reclamação, vencidos os Ministros Dias Toffolli, Ricardo Lewandowski e Joaquim Barbosa (Presidente), e também por maioria, julgou improcedente a reclamação, vencido o Ministro Teori Zavascki, que a julgava procedente.

Em seu voto condutor da decisão de improcedência da reclamação, o relator da ação, Ministro Gilmar Mendes, ressaltou no início de sua fundamentação que a mudança do posicionamento do Tribunal ocorreu de forma paulatina, dado que se verificou ao longo de diversas decisões, iniciando-se a partir do ano de 2006, com a

adoção, pela Corte, de soluções por vezes fundadas em “subterfúgios processuais⁵²” para o não conhecimento das reclamações, diante da impossibilidade imediata de modificação do entendimento fixado na ADI 1.232 e nas Reclamações 2.303 e 3.323.

Nesse sentido, chamou a atenção para o posicionamento da Ministra Cármem Lúcia, que, ao prolatar a decisão que julgou improcedente a Reclamação 3.805/SP, em 18.10.2006, considerou que a decisão que avalia as circunstâncias específicas do caso concreto para deferir o benefício assistencial, não afronta a decisão do Supremo Tribunal Federal, mas sim afirma o princípio da dignidade humana e, por conseguinte, a Constituição Federal.

A seguir, são reproduzidos alguns trechos do voto da lavra da Ministra Cármem Lúcia que bem elucidam seu entendimento acerca da questão:

A constitucionalidade da norma legal, assim, não significa a inconstitucionalidade dos comportamentos judiciais que, para atender, nos casos concretos, à Constituição, garantidora do princípio da dignidade humana e do direito à saúde, e à obrigação estatal de prestar a assistência social ‘a quem dela necessitar, independentemente da contribuição à seguridade social’, tenham de definir aquele pagamento diante da constatação da necessidade da pessoa portadora de deficiência ou do idoso que não possa prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família. (...). Quer o INSS, ora Reclamante, se considere ser definição do benefício concedido pela sentença reclamada incompatível com o quanto decidido na Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.232. Não é o que se tem no caso. Também afirma que haveria incompatibilidade entre aquela decisão e a norma do § 3º do art. 20 da Lei n. 8.742/93. Afirma: e a miséria constatada pelo juiz é incompatível com a dignidade da pessoa humana, princípio garantido no art. 1º, inc. III, da Constituição da República; e a política definida a ignorar a miserabilidade de brasileiros é incompatível com os princípios postos no art. 3º e seus incisos da Constituição; e a negativa do Poder Judiciário em reconhecer, no caso concreto, a situação comprovada e as alternativas que a Constituição oferece para não deixar morrer à mingua algum brasileiro é incompatível com a garantia da jurisdição, a todos assegurada como direito fundamental (art. 5º, inc. XXXV, da Constituição da República)⁵³

Após a referência ao voto da Ministra Cármem Lúcia e a outro de sua própria lavra prolatado na mesma reclamação, o relator, Ministro Gilmar Mendes, conclui que, na verdade, teria se verificado uma omissão inconstitucional no art. 20, § 3º, da Lei n.

⁵² BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Reclamação nº 4.374. Relator: Min. Gilmar Mendes, Plenário, Brasília, DF, 18/04/2013. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4439489>>. Acesso em: 27/05/2017, p. 14.

⁵³ Ibid., p. 16-17.

8.742/1993, o qual passou por um “processo de inconstitucionalização”⁵⁴. De modo que, a seu ver, a norma parâmetro teria passado por uma “mutação constitucional”⁵⁵, a partir do momento que se passou a exigir, do benefício assistencial, uma efetiva tutela do direito fundamental à dignidade humana, nos termos de sua previsão constitucional.

Adentrando na substância de seu voto, para tratar da revisão da decisão proferida na ADI 1.232 em sede de reclamação, o relator ressalta, como primeira questão a ser enfrentada, a possibilidade de se revisar, no julgamento da reclamação, a decisão que figura como parâmetro da própria reclamação.

A esse respeito, destaca que toda reclamação possui uma causa de pedir que, em se tratando de uma violação de uma decisão ou de uma súmula vinculante é inevitável que a reclamação se transforme em uma típica ação constitucional que tenha o propósito de dar proteção à ordem constitucional.

Acerca da possibilidade de discussão da evolução de entendimento no âmbito do controle de constitucionalidade em sede de reclamação, o relator faz referência a diversos precedentes da própria Corte, nos quais foram realizados ajustes de decisões prolatadas em controle concentrado, não só por meio do instrumento da reclamação, como também mediante recurso extraordinário e mandado de segurança⁵⁶.

Ao destacar que os precedentes citados não esgotam o universo de casos em que se verifica uma atividade típica do julgamento da reclamação, o relator ressalta que a reinterpretação e a redefinição do alcance e do conteúdo da decisão-paradigma, somente é possível diante da inerente possibilidade hermenêutica de se dar nova interpretação não só à norma objeto do controle de constitucionalidade, mas também à própria Constituição. Ainda a esse respeito, salienta que:

⁵⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Reclamação nº 4.374. Relator: Min. Gilmar Mendes, Plenário, Brasília, DF, 18/04/2013. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4439489>>. Acesso em: 27/05/2017, p. 20.

⁵⁵ Ibid., p. 25.

⁵⁶ São citados pelo relator, dentre outros, os seguintes casos: 1) “MS Nº 20.505/DF, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ 08.11.1991, no qual se assevera que, posta uma questão de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo da qual dependa o julgamento da causa, a Corte não pode se furtar ao exame desse questão”; 2) “A definição de ‘atividade jurídica’ pela ADI 3.460, que ficou mais bem definida na RCL 4.906, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJE de 11.04.2008, e a RCL 4.939, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJ de 11.04.2008”; 3) “Rcl 1.525, Rel. Min. Marco Aurélio, DJ de 03.02.2006, na qual o Tribunal delimitou o alcance da decisão proferida na ADI 1.662, especificamente sobre a amplitude do significado de “preterição” de precatórios para fins de sequestro de verbas públicas”.

O “balançar de olhos” (expressão cunhada por Karl Engisch) entre a norma e o fato, que permeia o processo hermenêutico em torno do direito, fornece uma boa metáfora para a compreensão do raciocínio desenvolvido no julgamento de uma reclamação. Assim como no processo hermenêutico o juízo de comparação e subsunção entre norma e fato leva, invariavelmente, à constante reinterpretação da norma, na reclamação o juízo de confronto e de adequação entre objeto (ato impugnado) e parâmetro (decisão do STF tida por violada) implica a redefinição do conteúdo e do alcance do parâmetro.

É por meio da reclamação, portanto, que as decisões do Supremo Tribunal Federal permanecem abertas a esse constante processo hermenêutico de reinterpretação levado a cabo pelo próprio Tribunal. A reclamação, dessa forma, constitui o *locus* de apreciação, pela Corte Suprema, dos processos de *mutação constitucional* e de *inconstitucionalização de normas* (*des Prozess des Verfassungswidrigwerdens*), que muitas vezes podem levar à redefinição do conteúdo e do alcance, e até mesmo à superação, total ou parcial, de uma antiga decisão⁵⁷.

Em vista das considerações apresentadas, o Ministro conclui que a reinterpretação da decisão originalmente proferida em sede do controle concentrado é viável, inclusive por meio da reclamação, ao tempo que reconhece também a possibilidade de o Tribunal vir a superar sua própria decisão. Ressalva, no entanto, que se trata de uma excepcionalidade a ser verificada somente “no caso de significativa mudança das circunstâncias fáticas ou de relevante alteração das concepções jurídicas dominantes”⁵⁸.

Referindo-se aos ensinamentos de Liebman, e Savigny, o Ministro aponta a existência da cláusula *rebus sic stantibus* em toda decisão proferida em juízo, de modo que alterações posteriores que afetem a realidade normativa ou provoquem “eventual modificação da orientação jurídica sobre a matéria, podem tornar inconstitucional norma anteriormente considerada legítima (*inconstitucionalidade superveniente*)”⁵⁹. Assim, conclui que “a oportunidade de reapreciação das decisões tomadas em sede controle abstrato tende a surgir com mais naturalidade e de forma mais recorrente no âmbito das reclamações”⁶⁰

Com respeito ao processo de inconstitucionalização do § 3º do art. 20 da Lei n. 8.742/93 (LOAS), o relator ressalta que hoje se deve reconhecer a

⁵⁷ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Reclamação nº 4.374. Relator: Min. Gilmar Mendes, Plenário, Brasília, DF, 18/04/2013. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4439489>>. Acesso em: 27/05/2017, p. 24-25.

⁵⁸ Ibid., p. 27.

⁵⁹ Ibid., p. 27.

⁶⁰ Ibid., p. 28.

inconstitucionalidade superveniente do próprio critério definido na lei, uma vez que se trata de uma inconstitucionalidade que é fruto de um

processo de inconstitucionalização decorrente de significativas mudanças fáticas (políticas, econômicas e sociais) e jurídicas (sucessivas modificações legislativas dos patamares econômicos utilizados como critérios de concessão de outros benefícios assistenciais por parte do Estado brasileiro)⁶¹.

Ao final, o relator conclui seu voto propondo que no bojo da presente reclamação, a qual julga improcedente, revise-se a decisão proferida anteriormente na ADI 1.232 no sentido de declarar a inconstitucionalidade do § 3º do art. 20 da Lei n. 8.742/93 (LOAS), sem pronúncia da nulidade, de forma a manter-se a sua vigência até o dia 31.12.2014, sendo tal proposta acolhida em sua integralidade pelo plenário.

3.2 A MEDIDA CAUTELAR NA RECLAMAÇÃO Nº 25.236-SP

Trata-se, a presente, de reclamação ajuizada com fundamento nas disposições do art. 988, § 5º, inciso II, do Código de Processo Civil, proposta pelo Defensor Público-Geral Federal, com pedido liminar, tendo por fim atacar decisão da Vice-Presidência do TRF da 2ª Região que negou trâmite a recurso extraordinário, com base no tema 134⁶², relativo a repercussão geral, e na Súmula 279⁶³ do Supremo Tribunal Federal.

Alegando a inaplicabilidade da Súmula 279, a reclamante, representada pela Defensoria Pública da União, opõe-se a decisão que inadmitiu, na origem, Recurso Extraordinário interposto. Defende, ainda, ser necessário a revisão do tema 134 da repercussão geral, cujo paradigma foi julgado em 06.11.2008, data esta anterior as alterações impostas pelas Emendas Constitucionais nºs 74/2013 e 80/2014, que concederam autonomia administrativa e orçamentária às Defensorias Públicas. Adicionalmente, apoiada na necessidade de revisão do tema 134, pleiteia a concessão de medida cautelar.

⁶¹ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Reclamação nº 4.374*. Relator: Min. Gilmar Mendes, Plenário, Brasília, DF, 18/04/2013. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4439489>>. Acesso em: 27/05/2017, p. 38.

⁶² Tema 134 - Direito a honorários advocatícios quando a Defensoria Pública Estadual representa vencedor em demanda ajuizada contra o Estado ao qual é vinculada.

⁶³ Súmula 279 - Para simples reexame de prova não cabe recurso extraordinário.

O relator, Ministro Roberto Barroso, em sua decisão acerca do pedido liminar, inicia suas considerações ressaltando que a matéria discutida no feito que ensejou a presente reclamação, já foi objeto de anterior apreciação por parte do STF, em sede de recurso extraordinário (RE 592.730), no qual, embora se tenha havido o reconhecimento do caráter constitucional da controvérsia, por não se reconhecer sua relevância jurídica, econômica, social e política, teve sua repercussão geral negada, nos termos do Acordão emendado pelo relator Ministro Menezes Direito, conforme ora se reproduz:

DIREITO PROCESSUAL CIVIL, DEFENSORIA PÚBLICA REPRESENTANDO LITIGANTE VENCEDOR EM DEMANDA AJUIZADA CONTRA O PRÓPRIO ESTADO AO QUAL O REFERIDO ÓRGÃO ESTÁ VINCULADO. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. CONDENAÇÃO INCABÍVEL. AUSÊNCIA DE REPERCUSSÃO GERAL.

A seguir, ao destacar que a aprovação da Súmula 421, pela Corte Especial do STJ, fundada em precedentes que aplicaram à hipótese o instituto civil da confusão e com o seguinte teor: “Os honorários advocatícios não são devidos à Defensoria Pública quando ela atua contra a pessoa jurídica de direito público à qual pertença”, evidencia um quadro que, inobstante o reconhecimento do caráter constitucional da controvérsia, acaba por impedir a subida de novos recursos extraordinários sobre o tema, o relator defende a necessidade de viabilização da revisão da tese, com o propósito de não se engessar a jurisprudência frente a novas necessidades ou de mudanças de perspectivas decorrentes do passar do tempo.

Nesse sentido, como motivos que o fazem defender a necessidade de revisão da jurisprudência, o Ministro destaca que após o julgamento do RE 592.730, em 06.11.2008, tanto o papel institucional da Defensoria Pública quanto sua autonomia funcional, administrativa e orçamentária foram reforçados pelas Emendas Constitucionais nº 74/2013 e 80/2014, que alteraram a redação do art. 134 da Constituição Federal⁶⁴, permitindo uma atuação de maior destaque da Defensoria, inclusive contra entes públicos e em ações coletivas.

⁶⁴ Art. 134. A Defensoria Pública é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe, como expressão e instrumento do regime democrático, fundamentalmente, a orientação jurídica, a promoção dos direitos humanos e a defesa, em todos os graus, judicial e extrajudicial, dos direitos individuais e coletivos, de forma integral e gratuita, aos necessitados, na forma do [inciso LXXIV do art. 5º desta Constituição Federal](#). [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 80, de 2014\)](#)

§ 1º Lei complementar organizará a Defensoria Pública da União e do Distrito Federal e dos Territórios e prescreverá normas gerais para sua organização nos Estados, em cargos de carreira, providos, na

Em sua defesa acerca da viabilidade de revisão da jurisprudência, o relator, Ministro Roberto Barroso, ressaltando que tal possibilidade em sede de reclamação não é novidade no âmbito da Corte, faz referência ao precedente relativo à Rcl 4.374, de relatoria do Ministro Gilmar Mendes e julgada em 18.04.2013, no qual foram revistas as conclusões alcançadas na ADI 1.232, de 17.08.1998⁶⁵.

Por fim, diante do objetivo de revisitar a questão tratada pelo tema 134 da repercussão geral, em 28.10.2016 o Ministro defere monocraticamente o pedido liminar, para suspender os efeitos da decisão que negou o trâmite do recurso extraordinário nos autos do processo nº 0000569-48.2013.4.02.5110, e determina a remessa dos autos ao STF.

4 CONSIDERAÇÕES ACERCA DA SUPERAÇÃO DE PRECEDENTES NO ÂMBITO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Conforme se verifica da análise dos julgados apresentados, não há dúvidas quanto ao acolhimento, pela jurisprudência do STF, da possibilidade de revisão de precedentes jurisprudenciais da Corte, por intermédio da reclamação constitucional.

Ressalta-se inclusive que, conforme afirmado pelo relator Ministro Gilmar Mendes em seu voto no julgamento da Rcl 4.374, “a jurisprudência do STF está repleta de casos em que o Tribunal, ao julgar a reclamação, definiu ou redefiniu os lindes de sua própria decisão apontada como o parâmetro da reclamação”⁶⁶.

classe inicial, mediante concurso público de provas e títulos, assegurada a seus integrantes a garantia da inamovibilidade e vedado o exercício da advocacia fora das atribuições institucionais. ([Renumerado pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004](#))

§ 2º As Defensorias Públicas Estaduais são asseguradas autonomia funcional e administrativa e a iniciativa de sua proposta orçamentária dentro dos limites estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias e subordinação ao disposto no art. 99, § 2º. ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004](#))

§ 3º Aplica-se o disposto no § 2º às Defensorias Públicas da União e do Distrito Federal. ([Incluído pela Emenda Constitucional nº 74, de 2013](#))

§ 4º São princípios institucionais da Defensoria Pública a unidade, a indivisibilidade e a independência funcional, aplicando-se também, no que couber, o disposto no art. 93 e no inciso II do art. 96 desta Constituição Federal.

⁶⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Medida Cautelar na Reclamação nº 25.236*. Relator: Min. Roberto Barroso, Decisão monocrática, Brasília, DF, 28/10/2016. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=5054231>>. Acesso em: 27/05/2017.

⁶⁶ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Reclamação nº 4.374*. Relator: Min. Gilmar Mendes, Plenário, Brasília, DF, 18/04/2013. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4439489>>. Acesso em: 27/05/2017. p. 23.

A esse mesmo respeito, Fredie Didier Júnior e Lucas Buril de Macedo⁶⁷, em artigo que trata da reclamação em comento, ressaltam o fato do relator relacionar em seu voto diversos precedentes da própria Corte, nos quais assevera que decisões proferidas em sede de controle concentrado vieram a sofrer algum tipo de ajuste posterior, seja em decorrência do julgamento de alguma reclamação ou por força de algum recurso extraordinário ou, até mesmo, de algum mandado de segurança.

Em que pese o reconhecimento de que não se trata de novidade a ocorrência de posteriores ajustes em decisões proferidas no âmbito do controle de constitucionalidade exercido pelo Supremo, cumpre-se ressaltar a originalidade e amplitude da decisão prolatada na Rcl 4.374, ao admitir a desconstituição de um precedente emanado pela própria Corte em controle concentrado, por intermédio da reclamação constitucional, bem como ao indicar, nos fundamentos da decisão, a possibilidade de que tal superação possa se repetir sempre que o Tribunal venha a ser chamado a exercer sua atribuição de guardião da ordem constitucional, seja em sede do controle concentrado ou incidental de constitucionalidade.

Nesse sentido, inobstante as diversas decisões citadas pelo relator, Ministro Gilmar Mendes, na reclamação em comento, dentre outras mais que indicariam, na jurisprudência do próprio STF, a possibilidade de definição ou redefinição dos limites de decisões anteriores por intermédio da reclamação, deve-se reconhecer que a decisão proferida na Rcl 4.374, em vista de sua já mencionada originalidade, instituiu um novo precedente no âmbito da Corte.

Em pesquisa jurisprudencial efetuada junto ao Supremo Tribunal Federal, adotando-se como base a data em que foi proferida a decisão na Rcl 4.374, a exceção da MC na Rcl 25.236, já referida neste mesmo trabalho, e da Rcl 21.409⁶⁸, na qual o relator Ministro Edson Fachin, embora vencido ao final por maioria dos votos dos Ministros da Primeira Turma que julgou a reclamação improcedente, ao fundamentar seu voto faz especial referência ao precedente instituído na Rcl 4.374, afirmando que “desde então, por diversas vezes, o Supremo Tribunal Federal, ao julgar reclamações, redefiniu o alcance e o sentido de suas próprias decisões apontadas como parâmetros

⁶⁷ JÚNIOR, Fredie Didier; MACÊDO, Lucas Buril de. *Controle concentrado de constitucionalidade e revisão de coisa julgada: análise da reclamação nº 4.374/PE*. Revista Jurídica da Presidência. Brasília. v. 16, n. 110 (2015). p. 575.

⁶⁸ Rcl 21.409/RS, Relator Min. Edson Fachin, Redator do Acordão Min. Roberto Barroso, *DJe* 25.04.2016.

da reclamação”, não foram identificados outros casos que indicassem a ocorrência de relevante superação jurisprudencial, nos moldes da reclamação em comento.

Inobstante a constatação acima, deve-se ressaltar que a não identificação de outras decisões da expressão do precedente instituído na Rcl 4.374, a exceção da referida Rcl 25.236, não deve ser vista como uma razão relevante para se inadmitir que, por meio da reclamação constitucional, possa ser viabilizada a superação de precedentes jurisprudenciais no âmbito do STF.

Assim, ao entender-se que, conforme referido pelo relator na Rcl 4.374, a decisão que regula as relações jurídicas de caráter permanente e sucessivas, possuem em seu cerne uma cláusula *rebus sic stantibus*, cumpre-se reconhecer, como decorrência, a licitude da revisão de tal decisão sempre que se verifique ter havido modificação superveniente no estado fático e/ou jurídico.

Nesse sentido, ao tempo que se deve recordar que texto normativo e norma são conceitos distintos, ressalta-se que o texto é um elemento de extrema importância para a construção da norma. No entanto, deve-se ainda se atribuir grande importância ao contexto de aplicação da norma.

Desse modo, verifica-se que na relação permanente ou continuada de constitucionalidade, em que a relação da norma infraconstitucional e da norma constitucional se prolonga no tempo, é natural que alterações importantes nas esferas cultural, econômica, social ou jurídica possam ocorrer, de modo que, diante de tais circunstâncias, uma norma a qual foi atribuída um caráter de constitucionalidade em um determinado momento, poderá, em um momento seguinte, diante de um novo contexto, ter atribuída sobre si um caráter de inconstitucionalidade⁶⁹.

Cumpre-se ressaltar, entretanto, que mesmo se reconhecendo a adequação do uso da reclamação para o esclarecimento de modificações constitucionais relevantes, ressalva-se que dadas as características de nosso sistema de controle concentrado, que exclui do ordenamento jurídico uma norma decretada inconstitucional, somente se admite a possibilidade do posterior entendimento acerca da inconstitucionalidade de uma norma antes declarada constitucional, inadmitindo-se, por óbvio, a situação inversa.

⁶⁹ JÚNIOR, Fredie Didier; MACÊDO, Lucas Buril de. *Controle concentrado de constitucionalidade e revisão de coisa julgada: análise da reclamação nº 4.374/PE*. Revista Jurídica da Presidência. Brasília. v. 16, n. 110 (2015). p. 575.

Reportando-se ao já mencionado deslocamento da competência originária para o julgamento da reclamação, do Plenário da Corte para as suas Turmas, por força das alterações introduzidas pela Emenda Regimental nº 49, de 03.06.2014, cumpre-se registrar que a exceção da Rcl 4.374, cujo julgamento, em Sessão Plenária, ocorreu no dia 18.04.2013, portanto antes do início da vigência da referida alteração regimental, as demais decisões citadas no presente trabalho, relativas à Rcl 25.236 e à Rcl 21.409 foram proferidas, respectivamente, em 28.10.2016 e 23.02.2016, ou seja, após o início da vigência da referida alteração regimental.

Diante da referida alteração regimental e uma vez admitida a possibilidade de superação de um precedente jurisprudencial por intermédio da reclamação, emerge a seguinte questão: seria possível que no julgamento de uma reclamação, por um órgão fracionário, houvesse a revisão de um precedente estabelecido pelo Plenário da Corte?

Em princípio, a resposta a esta questão parece ser negativa, especialmente diante de casos nos quais, por meio da reclamação, busca-se declarar a constitucionalidade de lei ou ato normativo cuja constitucionalidade houver sido anteriormente declarada pelo Tribunal. Ou seja, em tais hipóteses, entende-se cabível a aplicação das disposições do art. 11, do Regimento Interno do STF⁷⁰.

Assim, depreende-se necessário que, como regra geral para os casos em se pretenda alterar um precedente estabelecido pelo Plenário, o relator na Turma remeta a respectiva reclamação ao Plenário, a fim de que este possa julgá-la, não se admitindo, desse modo, que uma das Turmas possa desconstituir um precedente jurisprudencial estabelecido pelo Plenário da Corte.

⁷⁰ Art. 11. A Turma remeterá o feito ao julgamento do Plenário independente de acórdão e de nova pauta:

i – quando considerar relevante a arguição de constitucionalidade ainda não decidida pelo Plenário, e o Relator não lhe houver afetado o julgamento;

ii – quando, não obstante decidida pelo Plenário, a questão de constitucionalidade, algum Ministro propuser o seu reexame;

iii – quando algum Ministro propuser revisão da jurisprudência compendiada na Súmula.

Parágrafo único. Poderá a Turma proceder da mesma forma, nos casos do art. 22, parágrafo único, quando não o houver feito o Relator.

(...)

Art. 22. O Relator submeterá o feito ao julgamento do Plenário, quando houver relevante arguição de constitucionalidade ainda não decidida.

Parágrafo único. Poderá o Relator proceder na forma deste artigo:

a) quando houver matérias em que divirjam as Turmas entre si ou alguma delas em relação ao Plenário;

b) quando, em razão da relevância da questão jurídica ou da necessidade de prevenir divergência entre as Turmas, convier pronunciamento do Plenário.

Em artigo publicado sob o título “Reclamação Constitucional para a superação de precedentes”, Rodrigo Becker e Victor Trigueiro⁷¹, criticam as decisões firmadas na Rcl 4.374 e na MC na Rcl 25.236, que “terminaram por alterar o objetivo precípua da Reclamação Constitucional, qual seja: garantir a autoridade da decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal”.

Segundo os referidos autores, o que se verificou nas decisões mencionadas foi exatamente o contrário do que seria o esperado, pois a reclamação acabou por servir justamente de instrumento para o reexame da decisão paradigma ao invés de servir para a revisão da decisão reclamada, que se afastou da decisão parâmetro.

Desse modo, entendem que a utilização da reclamação, para a desconstituição de um precedente que justificou sua própria admissibilidade, seria um desvirtuamento de sua função constitucional.

Em que pese a qualidade dos argumentos apresentados pelos autores citados, contrários a possibilidade de utilização da reclamação constitucional com vistas a desconstituição de precedentes, entende-se que tal posicionamento deve ser relativizado, especialmente considerando que o instituto da reclamação é, na verdade, uma medida de caráter jurisdicional por meio da qual a jurisdição constitucional deve ser plenamente exercida.

Assim, do mesmo modo que se considera inadmissível a ocorrência de uma “autovinculação do STF aos fundamentos determinantes de uma decisão anterior, dado que poderia significar uma renúncia ao próprio desenvolvimento da Constituição, tarefa imanente aos órgãos de jurisdição constitucional”⁷², também não parece admissível que a Corte, quando do julgamento da reclamação constitucional, diante da constatação da ocorrência de “significativa mudança das circunstâncias fáticas ou de relevante alteração nas concepções jurídicas dominantes”⁷³, seja cerceada em seu papel de interprete da constituição.

Portanto, entende-se que admitida a possibilidade do Supremo Tribunal Federal, em decorrência da evolução de seu juízo hermenêutico, modificar

⁷¹ BECKER, Rodrigo; TRIGUEIRO, Victor. *Reclamação Constitucional para superação de precedentes*. Site: JOTA. Publicado em 08/12/2016. Disponível em: <https://jota.info/colunas/coluna-cpc-nos-tribunais/reclamacao-constitucional-para-superacao-de-precedentes-08122016>. Acesso em: 20/02/2017.

⁷² MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 11. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 1381.

⁷³ MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnaldo; MENDES, Gilmar Ferreira. *Mandado de segurança e ações constitucionais*. 37. ed., ren., atual., e ampl. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 886.

jurisprudência já consolidada, inexistem razões para não se admitir também que, por meio deste mesmo juízo hermenêutico típico da reclamação, diante de fortes evidências verificadas quanto da comparação do objeto com o parâmetro da reclamação, o Tribunal possa evoluir em sua interpretação no exercício do controle de constitucionalidade.

Adicionalmente, ao tempo que se deve reconhecer que as possibilidades e funções do instituto da reclamação constitucional são diversas e não se limitam a literalidade de suas previsões constitucionais, conforme ficou especialmente demonstrado no julgamento da Rcl 4.374, depreende-se que, por intermédio do instituto da reclamação, torna-se possível ao Supremo Tribunal Federal realizar um proveitoso diálogo com as instâncias ordinárias, em prol de sua percepção a respeito de modificações fáticas e jurídicas relevantes que apontem para a necessidade de uma evolução de sua interpretação no controle abstrato de normas⁷⁴.

Por fim, diante do reconhecimento de que a jurisdição constitucional, verificada em especial no âmbito da reclamação, tem como fim maior dar proteção a ordem jurídica como um todo, deve-se admitir que no juízo hermenêutico próprio da reclamação, o Supremo Tribunal Federal, em suas possibilidades de reinterpretação da Constituição, não fica restrito às hipóteses de nova delimitação do alcance das decisões prévias da própria Corte, podendo estendê-las inclusive à hipótese de superação total de uma decisão específica proferida pelo Tribunal, decorrente do pleno exercício de sua missão de Guardião da Constituição⁷⁵, observando-se, especialmente nesta última hipótese, a essencialidade de se respeitar a competência do Plenário da Corte.

CONCLUSÃO

O interesse pelo tema ora desenvolvido no presente artigo, surgiu a partir da percepção de que inobstante a aparente inexistência de norma expressa que possibilite ao STF superar seus próprios precedentes, por intermédio do instituto da

⁷⁴ VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. *Possibilidades e funções da reclamação constitucional*. Site: Conjur – Observatório Constitucional. Publicado em 01/06/2013. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-jun-01/observatorio-constitucional-alcance-funcoes-reclamacao-constitucional>>. Acesso em: 31/03/2017.

⁷⁵ MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnaldo; MENDES, Gilmar Ferreira. *Mandado de segurança e ações constitucionais*. 37. ed., ren., atual., e ampl. São Paulo: Malheiros, 2016. p. 886-887.

reclamação constitucional, em pesquisa jurisprudencial realizada junto à Corte, verificou-se, em especial, a ocorrência de casos da espécie nos julgados relativos à Reclamação 4.374-PE e à Medida Cautelar na Reclamação 25.236-SP.

Diante de tal contexto, conforme já mencionado no início deste artigo, surge a seguinte indagação: em que medida o instituto da reclamação constitucional, cuja moldura normativa se encontra expressa na Constituição Federal, no Regimento Interno do STF e no Código de Processo Civil, poderia ser utilizado, no âmbito do controle de constitucionalidade realizado pelo Supremo, como um meio para a superação de precedentes jurisprudenciais.

Com o intuito de se buscar uma resposta para esta questão, buscou-se realizar uma análise normativa e doutrinária acerca do instituto da reclamação constitucional, abrangendo desde sua origem, evolução e moldura normativa atual, até suas atuais hipóteses de cabimento, com a finalidade especial de confirmar a percepção inicial no sentido da ausência de disposição normativa expressa que autorize o Tribunal a rever seus próprios precedentes por intermédio de tal instituto.

Como resultado de tal análise, constatou-se que, de fato, a atual moldura normativa do instituto da reclamação constitucional não dispõe de expressa previsão acerca da possibilidade de sua utilização com vistas a superação de precedentes jurisprudenciais da própria Corte. Entretanto, do mesmo modo, verificou-se a inexistência de norma que, em sentido contrário, pudesse vedar expressamente a possibilidade de utilização do instituto da reclamação para a mesma finalidade.

Com respeito às hipóteses de cabimento da reclamação constitucional, a partir de uma pesquisa de caráter sobretudo doutrinária foram apontadas as diversas hipóteses de seu cabimento, com vistas a garantir a autoridade das decisões do STF, que possuem eficácia *erga omnes* e efeito vinculante.

Ao adentrar-se na análise dos referidos julgados, verificou-se, em especial no tocante à Reclamação 4.374-PE, a efetiva ocorrência da superação total de um precedente jurisprudencial da Corte, o qual havia sido constituído anteriormente em sede de controle abstrato de constitucionalidade. De modo que, por meio do referido julgamento, que acabou por instituir um novo precedente jurisprudencial, a Corte decidiu, incidentalmente, que a declaração de constitucionalidade do § 3º do art. 20 da Lei n. 8.742/93 (LOAS), proferida quando do julgamento da ADI 1.232, deveria ser revisada a fim de, a partir de então, declarar-se a inconstitucionalidade do referido dispositivo legal.

Do mesmo modo, verificou-se que no julgamento da Medida Cautelar na Reclamação 25.236-SP, o relator Ministro Roberto Barroso, em decisão monocrática, referiu-se ao precedente instituído no julgamento da Rcl 4.374, para amparar sua decisão concessiva de liminar no sentido de suspender os efeitos da decisão que negou o trâmite do recurso extraordinário em questão e determinou a remessa dos autos ao STF.

A seguir, foram apresentadas considerações, de natureza crítica, acerca da superação de precedentes no âmbito do STF, por meio das quais se concluiu que, inobstante eventuais posicionamentos contrários a possibilidade de utilização do instituto da reclamação com o propósito de desconstituir o precedente utilizado como paradigma e que justificou a proposição da própria reclamação, conforme o entendimento de parte expressiva da doutrina e da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é justamente no âmbito do juízo hermenêutico próprio do rito da reclamação que se deve admitir a possibilidade da superação de precedentes, observando-se, no entanto, o necessário respeito à competência do Plenário da Corte.

Por fim, ao tempo que se deve reconhecer a evolução do instituto da reclamação constitucional, partindo-se de sua origem jurisprudencial até sua atual conformação, incluindo suas hipóteses de cabimento tanto em sede do controle concentrado de normas, hoje pacificado, como também em sede do controle incidental, passando ainda pela constatação de que o efeito vinculante se estende aos fundamentos determinantes das decisões e que a nova modalidade de reclamação, recentemente instituída pelo CPC de 2015, possui um caráter eminentemente legal, com hipóteses próprias de cabimento, impõe-se admitir que a reclamação, na condição de uma ação constitucional voltada à garantia da autoridade das decisões e da competência do Supremo Tribunal Federal, tem se estabelecido como um relevante mecanismo de tutela da ordem constitucional.

REFERÊNCIAS

BECKER, Rodrigo; TRIGUEIRO, Victor. **Reclamação Constitucional para superação de precedentes**. Site: JOTA. Publicado em 08/12/2016. Disponível em: <https://jota.info/colunas/coluna-cpc-nos-tribunais/reclamacao-constitucional-para-superacao-de-precedentes-08122016>. Acesso em: 20/02/2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação nº 4.374**. Relator: Min. Gilmar Mendes, Plenário, Brasília, DF, 18/04/2013. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=4439489>>. Acesso em: 27/05/2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Reclamação nº 25.236**. Relator: Min. Roberto Barroso, Decisão monocrática, Brasília, DF, 28/10/2016. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=5054231>>. Acesso em: 27/05/2017.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação nº 21.409**. Relator: Min. Edson Fachin. Relator do Acordão: Min. Roberto Barroso, Primeira Turma, Brasília, DF, 23/02/2016. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10778453>>. Acesso em: 14/10/2017.

DANTAS, Marcelo Navarro Ribeiro. **Reclamação Constitucional no Direito Brasileiro**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2000.

FERRAZ, Taís Schilling; FUCK, Luciano Felício. **NCPC e o fim da repercussão geral**. Site: JOTA. Publicado em 25/08/2015. Disponível em: <<https://jota.info/artigos/ncpc-e-o-fim-da-repercussao-geral-25082015>>. Acesso em: 06/11/2017.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa. DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re) pensando a pesquisa jurídica: teoria e prática**. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

JACOB, Cesar Augusto Alckmin. **A reclamação como instrumento de controle da aplicação de precedentes do STF e do STJ: análise funcional, estrutural e crítica**. Dissertação de Mestrado. Faculdade de Direito da USP, 2015. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2137/tde-08042016-160216/pt-br.php>>. Acesso em: 13 set. 2017.

JÚNIOR, Fredie Didier; MACÊDO, Lucas Buril de. Controle concentrado de constitucionalidade e revisão de coisa julgada: análise da reclamação nº 4.374/PE. **Revista Jurídica da Presidência**. Brasília. v. 16, n. 110 (2015).

LEMOS, Vinicius Silva. Os precedentes judiciais e suas técnicas de superação no novo Código de Processo Civil. **Revista de Direito da ADVOCEF: Associação Nacional dos Advogados da Caixa Econômica Federal**. Brasília: ADVOCEF, v.9, n.21, nov.2015.

MACEDO, André Puppin. **Reclamação Constitucional – Instrumento de garantia da efetividade dos julgados e da preservação da competência do Supremo Tribunal Federal**. Tese de doutorado. Faculdade de Direito da PUC-SP, 2007. Disponível em: <<https://tede2.pucsp.br/handle/handle/7701>>. Acesso em: 21 ago.2017.

MEIRELLES, Hely Lopes; WALD, Arnoldo; MENDES, Gilmar Ferreira. **Mandado de segurança e ações constitucionais**. 37. ed., ren., atual., e ampl. São Paulo: Malheiros, 2016.

MENDES, Gilmar Ferreira. A Reclamação Constitucional no Supremo Tribunal Federal: Algumas Notas. **Direito Público (Periódico)**. Porto Alegre: Síntese, v. 3, n. 12, Abr./Jun.2006.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 11. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2016.

PACHÚ, Cláudia Oliveira. **Da Reclamação perante o Supremo Tribunal Federal**. Revista de Direito Constitucional e Internacional. São Paulo: RT, Ano 14, n.55, Abr./Jun.2006.

QUINTAS, Fábio Lima. **Mandado de injunção no Supremo Tribunal Federal**. São Paulo: Saraiva, 2016.

VICTOR, Sérgio Antônio Ferreira. **Possibilidades e funções da reclamação constitucional**. Site: Conjur – Observatório Constitucional. Publicado em 01/06/2013. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2013-jun-01/observatorio-constitucional-alcance-funcoes-reclamacao-constitucional>>. Acesso em: 31/03/2017.

XAVIER, Carlos Eduardo Rangel. **Reclamação constitucional e precedentes judiciais: contributo a um olhar crítico sobre o Novo Código de Processo Civil (de acordo com a Lei 13.256/2016)**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.