



**UNISUL**

**UNIVERSIDADE DO SUL DE SANTA CATARINA**

**LEONEL DA SILVA PALOMBO**

**ASPECTOS DESTACADOS DO DIREITO DE PETIÇÃO E DA RECLAMAÇÃO  
CONSTITUCIONAL NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

**Tubarão**

**2013**

**LEONEL DA SILVA PALOMBO**

**ASPECTOS DESTACADOS DO DIREITO DE PETIÇÃO E DA RECLAMAÇÃO  
CONSTITUCIONAL NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

Monografia apresentada ao Curso de Direito da Universidade do Sul de Santa Catarina, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito.

Linha de pesquisa: Justiça e sociedade.

Orientador temático: Prof. Eron Pinter Pizzolatti, Me.

**Tubarão**

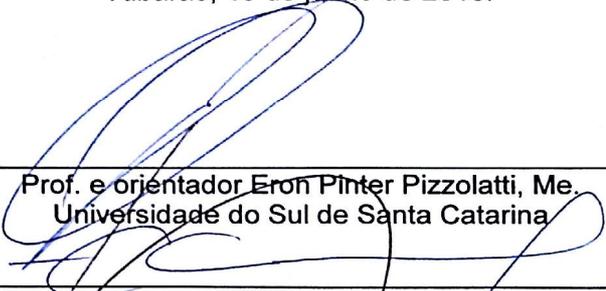
**2013**

**LEONEL DA SILVA PALOMBO**

**ASPECTOS DESTACADOS DO DIREITO DE PETIÇÃO E DA RECLAMAÇÃO  
CONSTITUCIONAL NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL**

Esta monografia foi julgada adequada à obtenção do título de Bacharel em Direito e aprovada em sua forma final pelo Curso de Direito da Universidade do Sul de Santa Catarina.

Tubarão, 19 de junho de 2013.



---

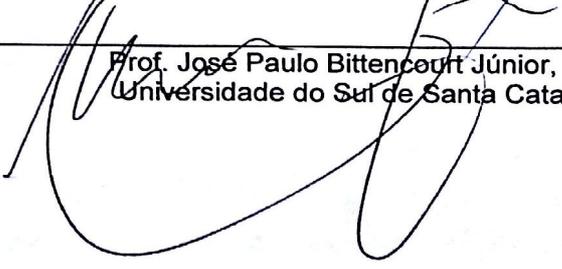
Prof. e orientador Eron Pinter Pizzolatti, Me.  
Universidade do Sul de Santa Catarina

---

Prof. Erivelton Alexandre Mendonça Fileti, Esp.  
Universidade do Sul de Santa Catarina

---

Prof. José Paulo Bittencourt Júnior, Esp.  
Universidade do Sul de Santa Catarina





Dedico esta monografia a minha avó Hilda Garcia Palombo, uma grande mulher, pela confiança, lição e amor. Descanse em paz.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço ao divino e a todos os meus ancestrais pelo que me foi proporcionado, obrigado pela chance de nascer, crescer e viver.

Grato a Universidade do Sul de Santa Catarina pelo aparato para realização deste trabalho.

Gratidão eterna a minha Mãe, Sra. Edna Aparecida Palombo e ao meu Pai, Sr. Mario Geraldo Palombo, por serem meus grandes ídolos na Terra, donos de toda minha admiração e respeito. Muito obrigado por todos os ensinamentos, noites e dias dedicados a mim e aos meus irmãos, por toda confiança depositada para realização deste curso superior, enfim, pela vida e por todo amor.

Sou eternamente grato aos meus irmãos Frederico da Silva Palombo e Mário Palombo Neto, eternas lendas vivas, por todos os momentos bons vividos no seio familiar, cuja presença e incentivo foram constantes em minha vida.

Sou grato a minha amada namorada Bruna Guimarães Maurício, musa inspiradora; residente sempre em meus sonhos. Por todo amor, cumplicidade e apoio incondicional.

Agradeço honrosamente ao meu primo Nereu Botega Filho, por ter sido para mim como um irmão em diversos momentos de minha vida, presente nos bons e maus momentos, terá um futuro brilhante na carreira jurídica, é o que lhe desejo. Agradecido, pelo apoio, o Sr. Estêner Soratto Júnior, respeito ao primo.

Deixo meus sinceros agradecimentos a todos os amigos que fiz ao longo da faculdade, pois sem eles eu não teria a satisfação que tenho em compor o corpo discente desta congregação, especialmente: Claudinéia e Juliano, já formados pela casa.

Agradeço ao amigo Dr. Eron Pinter Pizzolatti, inicialmente pelas horas dedicadas na realização desta pesquisa, também pela amizade prestada nesses anos, e por fim, pela confiança depositada no transcorrer do tempo em que prestei serviços na 3ª Vara Cível.

Peculiar menção honrosa à amiga Dra. Patrícia Uliano Effting que, por sua sensibilidade e perspicácia jurídica, foi fonte de grande inspiração. Agradeço-lhe pela ajuda, bem como por toda confiança depositada. Enfim, obrigado por semear comigo a ideia deste trabalho tão complexo, auxiliando-me com todo aparato doutrinário.

Por fim, serei eternamente grato aos professores da casa que me auxiliaram muito nesta jornada acadêmica.

Máximo respeito a vocês e suas famílias. Muito obrigado.

“É melhor lançar-se em busca de conquistas grandiosas, mesmo expondo-se ao fracasso, do que alinhar-se com os pobres de espírito, que nem gozam muito nem sofrem, porque vivem numa penumbra cinzenta, onde não conhecem nem vitória, nem derrota”. (Theodore Roosevelt)

## RESUMO

Objetivo: O presente trabalho tem como finalidade elencar os aspectos destacados do direito de petição e da Reclamação Constitucional, desde suas origens, até a sua consagração na Constituição Federal de 1988. Analisar-se-á o direito de petição junto aos Direitos individuais e coletivos, analisando sua eficácia e aplicabilidade. Posteriormente trata-se da natureza jurídica da Reclamação Constitucional perante a doutrina e o Supremo Tribunal Federal. Método: foi utilizado o método de abordagem dedutivo, iniciando de premissas gerais da matéria constitucional relacionada aos direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988, especialmente o direito de petição individual e coletivo, bem como das interpretações doutrinárias e jurisprudenciais sobre o tema, culminando em preposição específica, a natureza jurídica da Reclamação Constitucional, como direito de petição. O método de procedimento de pesquisa utilizado foi o bibliográfico. Resultados: ao submeter à natureza jurídica da Reclamação Constitucional como Direito de Petição, observaram-se desdobramentos que tal contextualização vem gerando nos julgamentos proferidos pela Corte Suprema. Conclusão: concluiu-se quanto à inconstitucionalidade, no que tange a inadmissibilidade da Reclamação Constitucional, manejada por terceiro não participante de processo prévio de controle difuso de constitucionalidade, onde se discute o mesmo objeto.

Palavras-chave: Direitos individuais e coletivos. Direito de Petição. Reclamação Constitucional. Supremo Tribunal Federal. Controle difuso de constitucionalidade

## **ABSTRACT**

Objective: This study aims to list the aspects highlighted the right of petition and complaint, from its origins until its consecration in the 1988 Constitution. It will analyze the right to petition the individual and collective rights, analyzing their effectiveness and applicability. Thereafter it is the legal nature of the complaint before the Constitutional doctrine and the Supreme Court. Method: we used the method of deductive approach, starting from general premises constitutional matters related to fundamental rights in the 1988 Constitution, particularly the right of individual petition and collective, as well as interpretations of doctrine and jurisprudence on the subject, culminating in preposition specifically, the legal nature of the Complaint Constitutional right to petition. The method lookup procedure used was the literature. Results: submitting to the legal nature of the complaint as Constitutional Right to Petition, there were developments that such contextualization is generating the judgments rendered by the Supreme Court. Conclusion: It was concluded regarding the unconstitutionality regarding the inadmissibility of the constitutional complaint, handled by a third party not participating in prior process of fuzzy control of constitutionality, which discusses the same object.

Keywords: individual and collective rights. Right of Petition. Constitutional complaint. Supreme Court. Fuzzy control of constitutionality

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	11
1.1 DELIMITAÇÃO DO TEMA E FORMULAÇÃO DO PROBLEMA .....	11
1.2 JUSTIFICATIVA .....	13
1.3 OBJETIVOS .....	14
<b>1.3.1 Geral</b> .....	14
<b>1.3.2 Específicos</b> .....	14
1.4 PROCEDIMENTO METODOLÓGICO.....	15
1.5 DESENVOLVIMENTO DO TRABALHO: ESTRUTURA DOS CAPÍTULOS .....	16
<b>2 DIREITOS FUNDAMENTAIS</b> .....	18
2.1 ASPECTOS GERAIS DOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS.....	18
<b>2.1.1 Da controvérsia terminológica acerca dos direitos fundamentais.</b> .....	19
2.2 OS DIREITOS FUNDAMENTAIS E SUAS DIMENSÕES (GERAÇÕES).....	21
<b>2.2.1 Direitos fundamentais de primeira dimensão ou geração</b> .....	22
<b>2.2.2 Direitos fundamentais de segunda dimensão ou geração.</b> .....	22
<b>2.2.3 Direitos fundamentais de terceira dimensão ou geração</b> .....	23
<b>2.2.4 Direitos fundamentais de quarta dimensão ou geração</b> .....	24
2.3 DOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 .....	25
<b>2.3.1 Direitos individuais e coletivos.</b> .....	27
2.3.1.1 Direito de petição.....	29
2.4 EFICÁCIA E APLICABILIDADE DOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS .....	33
<b>2.4.1 Da eficácia e aplicabilidade do direito fundamental de petição.</b> .....	35
<b>3 DIREITO DE PETIÇÃO: NATUREZA JURÍDICA DA RECLAMAÇÃO CONSTITUCIONAL</b> .....	36
3.1 HISTÓRICO DA RECLAMAÇÃO CONSTITUCIONAL NO BRASIL .....	36
3.2 CONCEITO E CABIMENTO.....	38
<b>3.2.1 Da reclamação para preservação da competência</b> .....	39
<b>3.2.2 Da reclamação para garantia de autoridade das decisões do tribunal</b> .....	40
<b>3.2.3 Da reclamação para garantia da efetividade e aplicação das súmulas vinculantes</b> .....	41

3.3 ASPECTOS GERAIS DA RECLAMAÇÃO CONSTITUCIONAL NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL .....	42
<b>3.3.1 Estrutura procedimental .....</b>	<b>43</b>
<b>3.3.2 Relação processual .....</b>	<b>44</b>
<b>3.3.3 Legitimidade ad causam .....</b>	<b>44</b>
3.4 NATUREZA JURÍDICA DA RECLAMAÇÃO CONSTITUCIONAL .....	47
<b>3.4.1 Correição parcial .....</b>	<b>47</b>
<b>3.4.2 Incidente processual .....</b>	<b>48</b>
<b>3.4.3 Recurso .....</b>	<b>48</b>
<b>3.4.4 Direito de ação .....</b>	<b>49</b>
<b>3.4.5 Direito de petição .....</b>	<b>50</b>
3.4.5.1 Da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal diante dos fundamentos doutrinários.....	51
<b>4 ASPECTOS DESTACADOS DO DIREITO DE PETIÇÃO E DA RECLAMAÇÃO CONSTITUCIONAL DIANTE DAS DECISÕES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.....</b>	<b>56</b>
4.1 ADMISSIBILIDADE DA RECLAMAÇÃO.....	56
<b>4.1.1 Admissibilidade da reclamação de terceiro no âmbito do controle concentrado/abstrato de normas .....</b>	<b>57</b>
<b>4.1.2 Inadmissibilidade da reclamação de terceiro no âmbito do controle difuso/incidental de normas .....</b>	<b>59</b>
<b>5 CONCLUSÃO .....</b>	<b>62</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>65</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A presente monografia buscou proporcionar a chance para o leitor facilmente compreender o tema proposto. Desta feita, no primeiro capítulo se buscou analisar os Direitos Fundamentais no mundo e no Ordenamento Jurídico Brasileiro, analisando sua eficácia e aplicabilidade. Evidenciou-se o Direito de Petição, esmiuçando sua previsão na Constituição Federal de 1988 como direito individual e coletivo, com enfoque na Reclamação Constitucional, devido à interpretação dada pela Ministra Ellen Gracie, quanto à natureza jurídica daquele instituto.

O segundo capítulo destina-se à análise do tema, com fundamental relevância para compreensão das questões que seguirão: a natureza jurídica da reclamação perante o Supremo Tribunal Federal. Neste capítulo são expostas as principais posições doutrinárias acerca da Reclamação Constitucional, bem como se analisa de que maneira a Suprema Corte vem interpretando sobre o assunto.

São analisados os motivos que levaram à expansão da Reclamação, levantando-se durante o trabalho alguns pontos polêmicos sobre a questão, com enfoque nos desdobramentos que tal entendimento gerou no âmbito de competência do Supremo Tribunal Federal, sopesando o alcance da reclamação, no âmbito do controle difuso de constitucionalidade.

### 1.1 DELIMITAÇÃO DO TEMA E FORMULAÇÃO DO PROBLEMA

A investigação se propõe a examinar o tema direito constitucional de petição e reclamação constitucional, sendo que a abordagem se restringe ao destaque de aspectos destacados relativos a esse direito. Diante da natureza do direito à reclamação, reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal como direito de petição, também se faz presente junto a outras disciplinas das Ciências Jurídicas como, por exemplo, à Sociologia Jurídica, à Filosofia do Direito. Como também, o assunto mantém relação com temas como a principiologia constitucional, com os direitos humanos fundamentais, além de se mostrar instrumento de participação política, jurídica e social que permite sejam fiscalizados os negócios do Estado. Notadamente, em razão da defesa da legalidade constitucional e do interesse público.

Pelo eixo histórico, conforme informa Gilissen (1995), a origem do direito de petição constitucional é remota, acanhadamente surgiu na Carta Magna de 1215, na Inglaterra durante a Idade Média. No entanto, somente tomou impulso após os esforços empreendidos na Revolução Inglesa de 1628. Contudo, foi pela Revolução de 1689 que veio a se consolidar reconhecidamente como instrumento jurídico junto a *Bill of Rights* (declaração dos direitos), já na Idade Moderna.

Originariamente, o direito de petição possuía caráter de Direito Privado, era uma forma de permissão para que os súditos pleiteassem seus pedidos diretamente junto ao rei. Porém, com o passar do tempo esse instituto tomou feição de Direito Público, haja vista os contornos de direito de garantia (*right of petition*) que assumiu a partir de alguns textos constitucionais. (SILVA, 2009).

Em atenção à perspectiva histórica e à evolução do processo social, vale observar que hoje o conceito que se tem acerca do direito de petição constitucional não comporta o mesmo entendimento que era tido por ocasião do surgimento da *Bill of Rights*.

Também vale observar que a orientação da tendência normativa contemporânea seguida por alguns constituintes originários tem promovido a inserção do direito de petição junto à Constituição de alguns países, como é o caso de Alemanha, Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Equador, Espanha, Estados Unidos da América, Itália, México, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru, Portugal, Uruguai e Venezuela. (MORAES, 2006).

Nesse eixo, importa esclarecer que pelo ordenamento jurídico brasileiro, a noção do que vem a ser o direito de petição, segundo o art. 5º, inc. XXXIV, da Constituição Federal de 1988, refere-se ao direito de uma pessoa ou grupo de pessoas de peticionar (ação ou inação) junto aos “[...] Poderes Públicos, em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder,” a respeito de questão ou situação relativa a direitos legalmente reconhecidos, independente de pagamento de custas e taxas. (BRASIL, 1988).

Nesse sentido, pode-se dizer que a finalidade do direito de petição é, senão outra, noticiar ao Poder Público a respeito de fato ilegal ou abusivo, com o objetivo de que providencie medidas aplicáveis ao caso concreto. (MORAES, 2006).

Quanto a reclamação, sua criação é proveniente da teoria dos poderes implícitos, racionalizada na jurisprudência da Suprema Corte nos meados da década de 50, sendo finalmente consagrada na Constituição Federal de 1988.

Ocorre que, mesmo tendo em vista a reclamação ser direito fundamental constitucionalmente consagrado, vez que situada no Direito de Petição, o Supremo Tribunal Federal tem sustentado o entendimento de que somente os litigantes em prévio processo de controle difuso de constitucionalidade possuem direitos no que se pleiteia na reclamação constitucional, porquanto, alguns interessados ficam impossibilitados do manejo desta ação. Segue demonstrado:

Não cabe reclamação, utilizada para garantir a autoridade das decisões proferidas pelo STF, por violação a Súmula ou a decisões proferidas em processos subjetivos dos quais o reclamante não foi parte. Precedentes. II - Agravo regimental improvido<sup>1</sup>.

Conforme se depreende da decisão de lavra do Ministro Ricardo Lewandowski, terceiros ficam impedidos de pleitear aquilo que os litigantes (co-autores) em ação podem pleitear em sede de reclamação. Nessa esteira, para esclarecer sobre a inconstitucionalidade do impedimento imposto a terceiros quanto ao direito de petição sobre um mesmo objeto, pretende-se investigar o problema abaixo formulado.

Tendo em conta as razões apresentadas no item 1.1, delimitação do tema e formulação do problema, pretende-se no exercício investigativo examinar **quais aspectos destacados envolvem o direito de petição e reclamação constitucional?**

## 1.2 JUSTIFICATIVA

O direito de reclamação constitucional confere confiabilidade ao ordenamento jurídico, haja vista a seguridade que perpassa quanto à garantia dos direitos fundamentais constitucionalmente previstos, é proveniente do direito de petição. Destarte, é justamente nesse ponto em que se situa a relevância investigativa do assunto que se põe em exame. Nesse sentido, **a importância do estudo é exatamente destacar a vulnerabilidade a que fica exposto o cidadão, visto que o direito à reclamação constitucional encontra óbice quando esse não for parte de lide cujo objeto foi disputado, em sede de controle difuso de constitucionalidade.**

---

<sup>1</sup> STF, Rcl-AgR: 5130 CE, Relator: RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 10/10/2007, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-139 DIVULG 08-11-2007 PUBLIC 09-11-2007 DJ 09-11-2007 PP-00030 EMENT VOL-02297-02 PP-00236.

Portanto, pode-se dizer que a **motivação para investigar** o assunto problematizado **assume dois eixos distintos**, sendo que o primeiro está relacionado a questões de **ordem teórica**, enquanto que o segundo se reporta a aspectos de **ordem prática, as quais serão destacadas no presente trabalho**. Relativamente às primeiras razões, encontram-se respaldo na própria jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, vez que eventual inconstitucionalidade do entendimento mantido pela Suprema Corte em relação ao direito de terceiros ingressar com reclamação constitucional pertinente a objeto que esteja sendo discutido em ação já deflagrada.

Nessa trilha, em vista do exposto e do quadro de referências disponível para compor o debate sobre o direito de reclamação constitucional, pretende-se operacionalizar algumas concepções que tendem a se afirmar no campo do estudo, avançar no esclarecimento de conceitos e pontos obscuros que forem verificados tanto junto à doutrina quanto junto à jurisprudência.

No que tange às razões de ordem prática, a importância do instituto em causa reside em poder-se, por meio do estudo, contribuir com os operadores do Direito com um novo ponto de vista acerca do assunto e fornecer um instrumento que os auxilie em discussões referentes, bem como na formulação de estratégias e encaminhamentos para questões fáticas que se lhes apresentarem.

### 1.3 OBJETIVOS

#### 1.3.1 Geral

Destacar os aspectos teóricos e práticos que envolvem o direito de petição e reclamação constitucional.

#### 1.3.2 Específicos

Verificar o catálogo de direitos fundamentais constitucionais relativos ao tema.

Examinar o conceito de direitos humanos, direitos fundamentais, bem como eficácia e aplicabilidade de tais direitos.

Discorrer sobre o direito de petição constitucional como instrumento de participação política, jurídica e social na fiscalização dos negócios do Estado.

Apresentar o contexto histórico e o processo evolutivo do direito de petição e reclamação constitucional.

Contrastar a visão doutrinária com o posicionamento jurisprudencial a respeito da natureza jurídica da reclamação constitucional como direito de petição constitucional.

Destacar os desdobramentos perante o Supremo Tribunal Federal em sede de controle de constitucionalidade.

#### 1.4 PROCEDIMENTO METODOLÓGICO

No que tange ao método aduzem que “o método científico é o caminho seguido pelo cientista na persecução de seus resultados investigativos almejados”. (Mezzaroba e Monteiro, 2003).

Os métodos são classificados de duas formas: de abordagem, que é o método afeto à reflexão na pesquisa, conquanto “caracteriza-se por uma abordagem mais ampla, em nível de abstração mais elevado, dos fenômenos da natureza e/ou da sociedade” (MARCONI, 2001); bem como de procedimento, relacionado ao fazer da pesquisa, sendo este último menos abrangente e abstrato que o primeiro.

No presente trabalho foi aplicado o método de abordagem dedutivo, ao passo que foi partido de uma premissa universal e genérica até, finalizada a pesquisa científica, alcançar-se a uma proposição particular.

Buscou-se partir da análise geral dos Direitos Fundamentais na Constituição Federal de 1988, especialmente o Direito de Petição, diante jurisprudência do Supremo Tribunal Federal em situar a Reclamação Constitucional como fruto de tal instituto, que é o do Direito de Petição. Discorrendo sobre o assunto, alcançar-se-á o enfrentamento da presente problemática em seus aspectos mais peculiares e minuciosos, a saber, a inobservância no exercício de Direito de Petição perante alguns aspectos, tais como no Admissibilidade da Reclamação Constitucional, como também em seus efeitos.

No concernente ao nível, a pesquisa foi exploratória, pelo que “as pesquisas exploratórias visam uma familiaridade maior com o tema ou assunto da

pesquisa e podem ser elaboradas tendo em vista a busca de subsídios para a formulação mais precisa de problemas ou hipóteses” (LEONEL; MOTTA, 2007).

Nos moldes da pesquisa bibliográfica foi regido o procedimento utilizado, por tratar-se de uma pesquisa que será baseada, primordialmente, na doutrina e jurisprudência.

Leonel e Motta (2007) lecionam que a supracitada pesquisa ocorre “a partir das teorias publicadas em diversos tipos de fontes: livros, manuais, enciclopédias, anais, meios eletrônicos, etc”.

Por fim, pautou-se na técnica de fichamento bibliográfico, porquanto, por se tratar de pesquisa desta natureza, a técnica a ser aplicada se resume a apontamentos do conhecimento até aqui produzido e publicado (MARCONI, 2001).

## 1.5 DESENVOLVIMENTO DO TRABALHO: ESTRUTURA DOS CAPÍTULOS

O presente trabalho será dividido em três capítulos, da seguinte forma:

### **1 DIREITOS FUNDAMENTAIS**

#### 1.1 ASPECTOS GERAIS DOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS

##### **1.1.1 Da controvérsia terminológica acerca dos direitos fundamentais.**

#### 1.2 OS DIREITOS FUNDAMENTAIS E SUAS DIMENSÕES (GERAÇÕES)

##### **1.2.1 Direitos fundamentais de primeira dimensão ou geração.**

##### **1.2.2 Direitos fundamentais de segunda dimensão ou geração.**

##### **1.2.3 Direitos fundamentais de terceira dimensão ou geração.**

##### **1.2.4 Direitos fundamentais de quarta dimensão ou geração.**

#### 1.3 DOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

##### **1.3.1 Direitos individuais e coletivos.**

###### 1.3.1.1 Direito de petição

#### 1.4 EFICÁCIA E APLICABILIDADE DOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS

##### **1.4.1 Da eficácia e aplicabilidade do direito fundamental de petição**

### **2 DIREITO DE PETIÇÃO: NATUREZA JURÍDICA DA RECLAMAÇÃO CONSTITUCIONAL**

#### 2.1 HISTÓRICO DA RECLAMAÇÃO CONSTITUCIONAL NO BRASIL

## 2.2 CONCEITO E CABIMENTO

### **2.2.1 Da reclamação para preservação da competência**

### **2.2.2 Da reclamação para garantia de autoridade das decisões do tribunal**

### **2.2.3 Da reclamação para garantia da efetividade e aplicação das súmulas vinculantes**

## 2.3 ASPECTOS GERAIS DA RECLAMAÇÃO CONSTITUCIONAL NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

### **2.3.1 Estrutura procedimental**

### **2.3.2 Relação processual**

### **2.3.3 Legitimidade ad causam**

## 2.4 NATUREZA JURÍDICA DA RECLAMAÇÃO CONSTITUCIONAL

### **2.4.1 Correição parcial**

### **2.4.2 Incidente processual**

### **2.4.3 Recurso**

### **2.4.4 Direito de ação**

### **2.4.5 Direito de petição**

2.4.5.1 Da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal diante dos fundamentos doutrinários

## **3 ASPECTOS DESTACADOS DO DIREITO DE PETIÇÃO E DA RECLAMAÇÃO CONSTITUCIONAL DIANTE DAS DECISÕES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.**

### **3.1 ADMISSIBILIDADE DA RECLAMAÇÃO**

**3.1.1 Admissibilidade da reclamação de terceiro no âmbito do controle concentrado/abstrato de normas.**

**3.1.2 Inadmissibilidade da reclamação de terceiro no âmbito do controle difuso/incidental de normas.**

## 2 DIREITOS FUNDAMENTAIS:

Inúmeros doutrinadores distinguem direitos fundamentais de garantias fundamentais, separando as disposições em simplesmente *declaratórias*, as quais transpassam existência legal aos direitos reconhecidos, das disposições *assecuratórias*, limitadoras do poder, protetora dos direitos. Logo, declaratórias instituem os direitos, assecuratórias, as garantias.

### 2.1 ASPECTOS GERAIS DOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS.

Segundo Canotilho (1998), imprescindivelmente as clássicas garantias são também direitos, apesar de muitas vezes se salientasse nelas o caráter instrumental de proteção dos direitos. As garantias traduzem-se quer no direito dos cidadãos a exigir dos poderes públicos a proteção dos seus direitos, quer no reconhecimento de meios processuais adequados a essa finalidade (exemplo: direito de acesso aos Tribunais para defesa dos direitos, princípios do “*nullum crimen sine lege*” e “*nulla poena sine crimen*”, direito de “*habeas corpus*,” princípio do *non bis idem*).

Nesta senda, os direitos fundamentais compõem-se no grupo inscrito em direitos e garantias do ser humano, o qual tem por intuito essencial o respeito a sua dignidade, socorrendo-o do arbítrio do Estado e proporcionando mínimas condições de vida e desenvolvimento do ser humano. Revelam os valores básicos em volta dos quais todo o Ordenamento Jurídico encontra-se estruturado.

Em uma extensão clássica, agem como maneira para proteção do indivíduo em face da intervenção do Estado em seus direitos de liberdades, o que gera direitos subjetivos suficientes a obstar ou exigir uma ação do Poder Estatal.

Sua natureza, conforme sustenta Marcelo Novelino Camargo, os direitos fundamentais, compreendidos como os direitos humanos consagrados no plano interno, são normas positivas constitucionais. Após atravessarem uma fase de carência normativa na qual eram considerados meras declarações solenes, revestidas somente de valor moral, esses direitos tiveram sua normatividade reconhecida, sendo alçados à condição de normas constitucionais. (CAMARGO, 2006).

Com efeito, segundo Canotilho (1998) os Direitos Fundamentais determinam objetivos e instrumentos ou formas de ação, os quais devem ser exercidos por meio do Poder Público, de onde será esperado um posicionamento austero, no intuito de proporcionar a fruição de tais direitos a todo cidadão.

Pelo crivo de Bonavides (1997, p. 515), à luz dos ensinamentos de Carl Schmitt, expôs os critérios formais de caracterização dos direitos fundamentais:

Com relação aos direitos fundamentais, Carl Schmitt estabeleceu dois critérios formais de caracterização: Pelo primeiro, podem ser designados por direitos fundamentais todos os direitos ou garantias nomeados e especificados no instrumento constitucional. Pelo segundo, tão formal quanto o primeiro, os direitos fundamentais são aqueles direitos que receberam da Constituição um grau mais elevado de garantia ou de segurança.

Tais direitos possuem a natureza jurídica de direitos constitucionais, porquanto expostos na Carta Magna.

Segundo Silva (2009), por regra, são de eficácia contida e aplicabilidade imediata às normas que consubstanciam os direitos fundamentais democráticos e individuais, ao passo que são de eficácia limitada, de princípios programáticos e de aplicabilidade indireta as que definem os direitos econômicos e sociais tendem a sê-lo também na Constituição vigente, mas algumas, especialmente as que mencionam uma lei integradora.

O próprio Silva (2009, p. 182), assevera:

Direitos fundamentais do homem constitui a expressão mais adequada a este estudo, porque, além de referir-se a princípios que resumem a concepção do mundo e informam a ideologia política de cada ordenamento jurídico, é reservada para designar, no nível do direito positivo, aquelas prerrogativas e instituições que ele concretiza em garantias de uma convivência digna, livre e igual de todas as pessoas.

Deste modo, os direitos fundamentais são os direitos subjetivos que se adéquam mundialmente a todos os cidadãos, compreendendo por direito subjetivo quaisquer expectativas positivas ou negativas submetidas a um sujeito por uma norma jurídica, inscritos no ordenamento positivo constitucional como tal.

### **2.1.1 Da controvérsia terminológica acerca dos direitos fundamentais.**

É corriqueiro encontrarmos diversas expressões próprias da busca para com aqueles direitos próprios à dignidade da pessoa humana e que estão, por conseguinte, protegidos pela Carta Maior de 1988.

Alcançarmos um conceito sobre o que são os direitos fundamentais é tarefa árdua no debate acerca do tema, entende-se que, como quer que seja, a majoração e transformação dos direitos fundamentais no desenvolvimento histórico dificulta nosso trabalho para definir um conceito preciso. Tal dificuldade é ampliada pelo emprego de várias expressões para designá-los, como: direitos naturais, direitos humanos, direitos do homem, direitos individuais, direitos públicos subjetivos, liberdades fundamentais, liberdades públicas e direitos fundamentais (SILVA, 2009).

Apesar de alguns doutrinadores entenderem que as expressões direitos humanos e direitos fundamentais são sinônimas, parte da doutrina crê que existem entre elas pontuais diferenças sendo imprescindível conceituar cada uma delas para assim catalisar as suas diferenças.

Segundo Luño (1999, p. 48), os direitos humanos surgem como um colegiado de faculdades e instituições em cada momento histórico da sociedade, surgidos nas exigências advindas da Dignidade, Liberdade e Igualdade Humana, as quais deve ser reconhecidas nos ordenamentos jurídicos nacionais e internacionais:

Los derechos humanos aparecen como un conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humana, las cuales deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional.

Sendo assim embora os direitos humanos sejam ligados à própria condição da raça humana, a sua observação (reconhecimento) e sua proteção são provenientes de todo um legado histórico de árdua luta contra o Poder e de busca de um sentido para a humanidade.

Noutro diapasão, os direitos fundamentais nascem com a positivação dos direitos humanos, a partir do reconhecimento, através das legislações positivas de direitos calcados na pessoa humana.

Neste sentido Canotilho (1998, p. 259), diferencia pontualmente as expressões:

As expressões direitos do homem e direitos fundamentais são frequentemente utilizadas como sinônimas. Segundo a sua origem e significado poderíamos distingui-las da seguinte maneira: direitos do homem são direitos válidos para todos os povos e em todos os tempos; direitos fundamentais são os direitos do homem, jurídico-institucionalmente garantidos e limitados espacio-temporalmente. Os direitos do homem arrancaríamos da própria natureza humana e daí o seu caráter inviolável, intertemporal e universal; os direitos fundamentais seriam os direitos objetivamente vigentes numa ordem jurídica concreta.

Assim sendo, os direitos fundamentais são os direitos dos homens, garantidos jurídico-institucionalmente e limitados espacio-temporalmente, são os direitos positivados.

## 2.2 OS DIREITOS FUNDAMENTAIS E SUAS DIMENSÕES OU GERAÇÕES.

Os direitos fundamentais não surgiram simultaneamente, mas em períodos distintos, consoante cada época demandou.

A respeito da teoria dimensional dos Direitos Fundamentais, aduz Sarlet (2009, p. 55):

[...] a teoria dimensional dos direitos fundamentais não aponta, tão-somente, para o caráter cumulativo do processo evolutivo e para a natureza complementar de todos os direitos fundamentais, mas afirma, para, além disso, sua unidade e indivisibilidade no contexto do direito constitucional interno [...].

Sarlet (2009, p. 55), maneja uma defesa no que concerne ao termo dimensões, asseverando sobre a causa de sua opção por tal termo:

Em que pese o dissídio na esfera terminológica, verifica-se crescente convergência de opiniões no que concerne à idéia que norteia a concepção das três (ou quatro, se assim preferirmos) dimensões dos direitos fundamentais, no sentido de que estes, tendo tido sua trajetória existencial inaugurada com o reconhecimento formal nas primeiras Constituições escritas dos clássicos direitos de matriz liberal-burguesa, se encontram em constante processo de transformação, culminando com a recepção, nos catálogos constitucionais e na seara do Direito Internacional, de múltiplas e diferenciadas posições jurídicas, cujo conteúdo é tão variável quanto as transformações ocorridas na realidade social, política, cultural e econômica ao longo dos tempos. Assim sendo, a teoria dimensional dos direitos fundamentais não aponta, tão-somente, para o caráter cumulativo do processo evolutivo e para a natureza complementar de todos os direitos fundamentais, mas afirma, para além disso, sua unidade e indivisibilidade no contexto do direito constitucional interno e, de modo especial, na esfera do moderno 'Direito Internacional dos Direitos Humanos.

Com a gradativa e sequencial consagração dos direitos fundamentais nos textos constitucionais deu-se origem às dimensões. Conforme pontua Marcelo Novelino:

“O surgimento de novas gerações não importa na extinção das gerações anteriores, razão pela qual parte da doutrina tem preferência pelo termo dimensão. O lema revolucionário do século XVIII (*liberdade, igualdade e fraternidade*) proclamou o conteúdo e a sequência histórica de surgimento dos direitos fundamentais”. (CAMARGO, 2009, p. 362).

Sendo assim, é crível entender que as dimensões dos direitos e garantias fundamentais são fontes de constante aperfeiçoamento, ao passo que a inovação de

uma não importa a extinção da outra, caracterizando ambas de mesma relevância jurídica e fruto de uma evolução dos ordenamentos jurídicos pelo mundo.

### **2.2.1 Direitos fundamentais de primeira dimensão ou geração.**

Nas revoluções liberais (francesa e norte-americana) ocorridas no final do Século XVIII, surgiram as reivindicações da burguesia, solicitante de limitação dos poderes do Estado em prol do respeito às liberdades individuais.

Evidenciaram-se como direitos de *primeira dimensão* aqueles cujo surgimento veio com a ideia de Estado de Direito, dependente de uma ordem constitucional. Vislumbrou-se a ideia de Estado em que as funções do poder fossem designadas a órgãos distintos. Nasceram os ínsitos direitos civis, individuais e políticos.

O escopo é a proteção do indivíduo perante o Estado. Por sua vez, a função do Estado é a de guardião das liberdades individuais, permanecendo afastado de qualquer interferência no relacionamento social. (COCURUTTO, 2009).

Segundo Marcelo Novelino, os direitos de primeira dimensão têm como titular o indivíduo e são oponíveis, principalmente, perante o Estado, ordenando-o diretamente um dever de abstenção (caráter negativo). (CAMARGO, 2009)

Portanto, os direitos fundamentais de primeira geração remetem à proteção do indivíduo, sendo este titular, em desfavor do Estado, impondo-o uma abstenção.

### **2.2.2 Direitos fundamentais de segunda dimensão ou geração**

Segundo Paulo Bonavides, ao fazer referência aos direitos de segunda geração afirmou que os direitos fundamentais de segunda geração nasceram abraçados ao princípio da igualdade, do qual não se podem separar, pois fazê-lo equivaleria a desmembrá-los da razão de ser que os ampara e estimula. (BONAVIDES, 1997)

Bonavides (1997) expressa que são os direitos sociais, culturais e econômicos bem como os direitos coletivos ou de coletividades, introduzidos no

constitucionalismo das distintas formas de Estado social, depois que germinaram por obra da ideologia e da reflexão antiliberal deste século.

Contornando os mesmos caminhos seguidos pelo contexto mencionado acerca da segunda dimensão, lembra Sarlet (2009, p. 50):

[...] os direitos de segunda dimensão podem ser considerados uma densificação do princípio da justiça social, além de corresponderem a reivindicações das classes menos favorecidas, de modo especial da classe operária, a título de compensação, em virtude da extrema desigualdade que caracterizava (e, de certa forma, ainda caracteriza) as relações com a classe empregadora, notadamente detentora de um maior ou menor grau de poder econômico.

Os Direitos Fundamentais de segunda geração correspondem ao reconhecimento dos direitos de caráter coletivo e com caráter positivo, onde fizeram despertar a consciência sobre a importância de se proteger as instituições, por exemplo, o direito de reunião e de associação.

Nesta esteira, é crível racionalizar que a segunda geração funcionou como um intento capaz de proporcionar o desenvolvimento do ser humano iniciado junto à primeira dimensão, concedendo-lhe as condições básicas para, efetivamente, gozar da liberdade.

### **2.2.3 Direitos fundamentais de terceira dimensão ou geração.**

Surgiu, após a Segunda Guerra Mundial, a proteção internacional dos direitos humanos, racionalizando os seres humanos como gênero, não indivíduos ou coletividades determinadas.

Conforme Bonavides (1997) ao fazer referência aos direitos de terceira geração afirmou que: são proprietários de altíssimo teor de humanismo e universalidade, tentando a cristalizar-se neste fim de século enquanto direitos que não se destinam especificamente à proteção dos interesses de um indivíduo, de um grupo, ou de um determinado Estado. Têm primeiro por destinatário o gênero humano mesmo, num momento expressivo de sua afirmação como valor supremo em termos de existencialidade concreta. Os publicistas e juristas já o enumeram com familiaridade, assinalando-lhe o caráter fascinante de coroamento de uma evolução de trezentos anos na esteira da concretização dos direitos fundamentais. Emergiram eles da reflexão sobre temas referentes ao desenvolvimento, à paz, ao meio ambiente, à comunicação e ao patrimônio comum da humanidade.

Por fim, modernamente, protege-se, constitucionalmente, como direitos de terceira geração os chamados direitos de solidariedade e fraternidade, que englobam o direito a um meio ambiente equilibrado, uma saudável qualidade de vida, ao progresso, a paz, a autodeterminação dos povos e a outros direitos (MORAES, 2006).

Portanto, noutras palavras, destacam-se os direitos de terceira dimensão como direitos coletivos em sentido abrangente, onde estão inclusos os direitos difusos, os coletivos em sentido estrito e os direitos individuais homogêneos.

#### **2.2.4 Direitos fundamentais de quarta dimensão ou geração**

Poucos autores digressionam acerca dos Direitos Fundamentais de Quarta Dimensão, em sua reflexão, Bonavides (1997), ao fazer referência a tal geração, afirmou que são direitos de quarta geração o direito à democracia, o direito à informação e o direito ao pluralismo. Deles depende a concretização da sociedade aberta para o futuro, em sua dimensão de máxima universalidade, para a qual parece o mundo inclinar-se no plano de todas as relações de convivência.

Percebe-se que os direitos fundamentais de quarta dimensão não vieram em substituição às demais dimensões, ao contrário, os direitos das três primeiras dimensões são os alicerces, a base de uma “pirâmide cujo ápice é o direito à democracia”, direitos estes que, juntos, possibilitarão a construção de uma “sociedade aberta para o futuro” (BONAVIDES, 1997).

Conforme Bastos e outros (2001, p. 389), sobre os direitos de quarta geração:

[...] trata-se de um rol de direitos que decorrem, em primeiro lugar, da superação de um mundo bipolar, dividido entre os que se alinhavam com o capitalismo e aqueles que se alinhavam com o comunismo [...] também o fenômeno da globalização e os avanços tecnológicos são responsáveis pela ascensão dessa nova categoria de direitos humanos.

Sendo assim, apesar de versar sobre o futuro dos cidadãos e liberdade dos povos, os direitos fundamentais de quarta dimensão também lideram a proteção da vida oriunda da abordagem genética e suas atuais decorrências.

Consoante análise feita até então, os Direitos Fundamentais, ao longo da história, atravessaram inúmeros aperfeiçoamentos, os quais servem para o fortalecimento de defesa em face dos abusos cometidos em desfavor do homem.

Toda essa evolução foi tão pertinente que os direitos fundamentais se encontram cada vez mais respeitados nos tratados internacionais, dos quais, paulatinamente, obtêm êxito em se infiltrarem às normas de direito interno do Estado, cuja presença se encontra em favor de todos os cidadãos, dignificando assim, as condições básicas de vida do ser humano.

As dimensões dos direitos fundamentais exprimem as conquistas históricas conforme as necessidades do ser humano.

### 2.3 DOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.

A Constituição Federal de 1988 tratou os direitos e garantias nos artigos 5º ao 17º, inserindo-os na Carta Magna em cinco capítulos: “direitos e deveres individuais e coletivos (Capítulo I); direitos sociais (Capítulo II); nacionalidade (Capítulo III); direitos políticos (Capítulo IV); e, partidos políticos (Capítulo V).”.

Ademais, em que pese consagrados de forma sistemática do art. 5º ao 17º. Não se restringem aos elencados no Título II, conforme artigo 5º, § 2º<sup>2</sup>.

Abordaremos, em seguida, temas gerais relacionados aos direitos e garantias fundamentais expressos na Constituição Federal de 1988.

Inicialmente, quanto aos direitos sociais, pontua Camargo (2009, p. 376), “dentro dos direitos sociais, estão consagrados, a liberdade de associação profissional e sindical (CF, art. 8.º) e o direito de greve (CF, art. 9º)”

No entendimento de Moraes (2006), tais direitos se caracterizam como liberdades positivas, estas de observância obrigatória do Estado Social de Direito: Direitos sociais são direitos fundamentais do homem, caracterizando-se como verdadeiras liberdades positivas, de observância obrigatória em um Estado Social de Direito, tendo por finalidade a melhoria das condições de vida aos hipossuficientes, visando à concretização da igualdade social, e são consagrados como fundamentos do Estado democrático, pelo art. 1º, IV, da Constituição Federal.

---

<sup>2</sup> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

§ 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte. (BRASIL, 1988).

Os direitos sociais, à luz de Silva (2009), caracterizam-se como núcleo central, pelo direito do trabalho (conjunto dos direitos dos trabalhadores) e pelo direito de seguridade social. Em torno deles, gravitam outros direitos sociais, como o direito à saúde, o direito de previdência social, o de assistência social, o direito à educação, o direito ao meio ambiente sadio.

Por fim, os direitos sociais visam à concretização da igualdade social e conjunto dos direitos dos trabalhadores, sendo o eixo gravitacional de alguns outros direitos, exemplo: Educação.

No que tange os Direitos à Nacionalidade, para Moraes, (2006, p. 188), é o que liga determinado indivíduo a um certo e determinado Estado, senão vejamos:

o vínculo jurídico político que liga um indivíduo a um certo e determinado Estado, fazendo deste indivíduo um componente do povo, da dimensão pessoal do Estado, capacitando-o a exigir sua proteção e sujeitando-o ao cumprimento de deveres impostos

No entendimento de Lenza (2007, p. 651/652), a nacionalidade consiste no vínculo jurídico-político que liga o indivíduo a um determinado Estado:

Nacionalidade pode ser definida como o vínculo jurídico-político que liga um indivíduo a um determinado Estado, fazendo com que este indivíduo passe a integrar o povo daquele Estado e, por consequência, desfrute de direitos e submeta-se a obrigações. [...] Cidadania tem por pressuposto a nacionalidade (que é mais ampla que a cidadania), caracterizando-se como a titularidade de direitos políticos de votar e ser votado. O cidadão, nada mais é do que o nacional (brasileiro nato ou naturalizado) que goza de direitos políticos.

Assevera José Afonso da Silva sobre as distinções dos termos nacionalidade, cidadania, nacional e cidadão, que no Direito Constitucional brasileiro vigente, os termos nacionalidade e cidadania, ou nacional e cidadão, têm sentido distinto. Nacional é o brasileiro nato ou naturalizado, ou seja, aquele que se vincula, por nascimento ou naturalização, ao território brasileiro. Cidadão qualifica o nacional no gozo dos direitos políticos e os participantes da vida do Estado (arts. 1º, II, e 14). Surgem, assim, três situações distintas: a do nacional (ou da nacionalidade), que pode ser nato ou naturalizado; a do cidadão (ou da cidadania) e a do estrangeiro, as quais envolvem, também, condições jurídicas distintas (SILVA, 2009)

A nacionalidade é direito fundamental de acordo com a Constituição Federal de 1988 que, em seu artigo 12, proclama soberanamente quem são os seus nacionais, gerando o vínculo jurídico entre indivíduo e Estado, o qual maneja a integração de ambos, desfrutando o indivíduo de direitos e submetendo-se a obrigações (MORAES, 2007)

Quem não possui nacionalidade é chamado de apátrida. Já quem possui mais de uma nacionalidade é polipátrida.

No que concerne aos Direitos Políticos, conforme artigo 14 e seguintes da Constituição Federal são:

direito de sufrágio; - alistabilidade; - elegibilidade; - iniciativa popular de lei; - ajuizamento de ação popular; - organização e participação de partidos políticos (BRASIL, 1988).

Enfim, direitos políticos, conforme Moraes (2006), “São o conjunto de regras que disciplinam as formas de atuação da soberania popular, conforme preleciona o caput do art.14 da Constituição Federal”.

Sobre os Partidos Políticos, a Constituição Federal os regulamentou no art. 14 e seguintes como instrumentos necessários ao Estado Democrático de Direito, sendo livre a sua criação, fusão, incorporação e extinção de partidos políticos, resguardados a soberania nacional, o regime democrático, o pluripartidarismo, os direitos fundamentais da pessoa humana e observados os seguintes preceitos. (BRASIL, 1988).

Expõe Moraes (2007, p. 41), asseverando sobre os instrumentos do Estado Democrático de Direito:

Direitos relacionados à existência, organização e participação em partidos políticos: a Constituição regulamentou os partidos políticos como instrumentos necessários para preservação do Estado Democrático de Direito, assegurando-lhes autonomia e plena liberdade de atuação, para concretizar o sistema representativo.

Caracterizados os demais direitos fundamentais previstos no Capítulo II ao Capítulo V da Carta Magna, em seguida, dar-se-á enfoque às formas para se reconhecerem os direitos e garantias individuais e coletivos presentes no Capítulo I.

### **2.3.1 Direitos individuais e coletivos.**

São direitos previstos no Capítulo I da Constituição Federal, em seu artigo 5º.

A imprescindibilidade de ratificar e proteger a liberdade perante o Estado foi o motivo pelo qual ensejou a introdução das locuções: direitos individuais e garantias individuais; e, finalmente, com primor e eficácia de expressão, as denominadas garantias constitucionais.

Quanto aos direitos individuais e coletivos insta dividi-los para melhor compreensão da pesquisa a seguir.

Com efeito, o ordenamento jurídico protege certos interesses individuais contra intromissão estatal, sendo os direitos do indivíduo prerrogativas inerentes concedidas aos cidadãos em desfavor do Estado, visando proteger valores como a vida, a liberdade, a igualdade e a propriedade.

Para José Afonso da Silva, sobre os direitos individuais, são aqueles que reconhecem autonomia aos particulares, garantindo a iniciativa e independência aos indivíduos diante dos demais membros da sociedade política e do próprio Estado (SILVA, 2009).

No crivo de Marcelo Novelino Camargo, “a Constituição consagra expressamente os direitos e deveres individuais e coletivos, tais como direito à informação (XIV e XXXIII) e Direito de Petição (XXXIV, a),” (Camargo, 2009, p. 376, grifo nosso),

O inscrito no Capítulo I do Título II anuncia também uma especial categoria dos direitos fundamentais: os direitos coletivos. José Afonso da Silva aduz:

Muitos dos direitos coletivos sobrevivem ao longo do texto constitucional, caracterizados, na maior parte, como direitos sociais, como a liberdade de associação profissional e sindical (arts. 8º e 37, IV), o direito de greve (arts. 9º e 37, VIII), o direito de participação de trabalhadores e empregadores nos colegiados de órgãos públicos (art. 10), a representação de empregado junto aos empregadores (art. 11), o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado (art. 225); ou caracterizado como instituto de democracia direta nos arts. 14, I, II e III, 27, § 4º, 29, XI, e 61, § 2º; ou, ainda, como instituto de fiscalização financeira, no art. 31, § 3º. Apenas as liberdades de reunião e de associação (art. 5º, XVI a XX), o direito de entidades associativas representar seus filiados (art. 5º, XXI) e os direitos de receber informações de interesse coletivo (art. 5º) e de petição (art. 5º, XXXV, “a”) restaram subordinados à rubrica dos direitos coletivos. Alguns deles não são propriamente direitos coletivos, mas direitos individuais de expressão coletiva, como as liberdades de reunião e de associação. (Silva, 2009, grifo nosso).

Denota-se que o professor José Afonso da Silva também embutiu o Direito de Petição aos direitos coletivos.

Por fim, diante do exposto sobre os Direitos e Garantias Fundamentais explícitos na Constituição Federal é pacífico o entendimento de que há direitos e garantias individuais e coletivos dispersos pelo Texto Constitucional e mesmo infraconstitucional, como são os direitos previstos nos artigos 227 e 228 da Constituição Federal, situados no capítulo que trata da criança e do adolescente.

Arrebata Alexandre Moraes acerca do Rol de Direitos individuais e coletivos: “Assim, o art. 228 da constituição Federal encerraria hipótese de garantia individual prevista fora do rol exemplificativo do art. 5º, cuja possibilidade já foi

declarada pela Suprema Corte em relação ao art. 150, III, b, e, conseqüentemente, autêntica cláusula pétrea prevista no art. 60, § 4º, IV.” (MORAES, 2006).

Sendo assim, é entendido que o rol dos direitos fundamentais consagrados nestes dispositivos são cláusulas pétreas, não sendo rol taxativo.

Por fim, se extrai das premissas que o Direito de Petição se encontra respaldado no título de Direito Fundamental Individual e Coletivo.

### 2.3.1.1 Direito de petição

O Direito de Petição está previsto no art. 5º, XXXIV, da Constituição Federal de 1988, o qual constitui a forma genérica de manifestação frente ao Poder Público, para a *defesa de direitos, contra a ilegalidade ou abuso de poder*<sup>3</sup>.

Nasceu na Inglaterra durante a Idade Moderna, especialmente por meio do *Right of Petition* que resultou das Revoluções Inglesas de 1628, muito embora já se o havia vislumbrado na Magna Carta de 1215. O constitucionalista José Afonso da Silva, afirma que o direito de petição concedeu aos súditos, permissão para se dirigirem ao Rei. (SILVA, 2005).

Afirma ainda que a sua consolidação deu-se com a declaração de direitos na Revolução de 1689, consistindo, primeiramente, no simples direito de o Grande Conselho do Reino, depois o Parlamento, pedir ao Rei que sancionasse as leis, sendo que a Declaração francesa de 1789 não previu o direito de petição, o que veio a ocorrer nas Constituições francesas de 1791. (SILVA, 2005)

Nos Estados Unidos a primeira emenda à constituição de acordo com Bastos (2001, p. 181), dispõe acerca “do direito do povo de dirigir petições ao governo à reparação de suas lesões”.

Para Bonifácio (2004, p. 498), ao falar das Constituições Brasileiras, expressa que:

Todas as demais Constituições brasileiras consagraram o direito de petição (Constituição de 1891, art. 72, caput; Constituição de 1934, art. 113, n. 10; Constituição de 1937, art. 122, n. 07; Constituição de 1946, art. 141, parágrafo 37; Constituição de 1967/69, art. 150, parágrafo 30).

---

<sup>3</sup> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

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;

Sendo assim, o Direito de Petição não se encontrou apenas nas constituições nacionais, sendo sua origem no Direito Inglês, aperfeiçoando-se no Direito Francês e Estadunidense.

Aliás, esteve presente nas constituições anteriores à Carta Magna de 1988.

Trata-se de uma faculdade destinada à defesa dos direitos, da Constituição, das leis ou do interesse geral. É o que se denota de Canotilho (2004, p. 512/513), em sua magistral obra:

De um modo geral, entende-se por direito de petição a faculdade reconhecida a indivíduo ou grupo de indivíduos de se dirigir a quaisquer autoridades públicas apresentando petições, representações, reclamações ou queixas destinadas à defesa dos seus direitos, da constituição, das leis ou do interesse geral (art. 52º). E arremata: “É um direito político que tanto se pode dirigir à defesa dos direitos pessoais (queixa, reclamação) como à defesa da constituição, das leis ou do interesse geral. Pode exercer-se individual ou colectivamente perante quaisquer órgãos de soberania ou autoridade.

Nesta esteira, vislumbra-se que a Suprema Corte consagrou o direito de petição como direito fundamental:

A CR estabeleceu que o acesso à justiça e o direito de petição são direitos fundamentais (art. 5º, XXXIV, a, e XXXV).<sup>4</sup>

Colhe-se também:

O direito de petição qualifica-se como prerrogativa de extração constitucional assegurada à generalidade das pessoas pela Carta Política (art. 5º, XXXIV, a). Traduz direito público subjetivo de índole essencialmente democrática.<sup>5</sup>

Não pode a autoridade negar seu recebimento e seu exame, em razão de possuir eficácia constitucional. Sua finalidade é noticiar o fato ilegal ou abusivo ao Estado, com intuito de se exigir as medidas cabíveis, conforme Moraes (2006, p. 164/165):

A finalidade do direito de petição é dar-se notícia do fato ilegal ou abusivo ao Poder Público, para que providencie as medidas adequadas. O exercício do direito de petição não exige seu endereçamento ao órgão competente para tomada de providências, devendo, pois, quem a receber, encaminha-la à autoridade competente. [...] O Direito de Petição possui eficácia constitucional, obrigando as autoridades públicas endereçadas ao recebimento, ao exame e, se necessário for, à resposta em prazo razoável, sob pena de configurar-se violação ao direito líquido e certo do peticionário, sanável por meio de Mandado de Segurança.

---

<sup>4</sup> STF, AO 1.531-AgR, voto da Rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 3-6-2009, Plenário, *DJE* de 1º-7-2009.

<sup>5</sup> STF, MI 772-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 24-10-2007, Plenário, *DJE* de 20-3-2009.

O destinatário do Direito de Petição pode ser qualquer órgão público ou Tribunal, consoante se denota do entendimento de Miranda (1968, p. 452-487):

[...], pois por mais que seu autor a utilize com o fim de resolver um conflito particular, o órgão estatal ao qual será destinada a petição é o ente capaz de evitar, através de seus atos, que outros conflitos daquela natureza sejam gerados. Assim, o destinatário da petição pode ser qualquer órgão público, até mesmo um tribunal.

Entende Silva (2009, p.443), que o direito de petição pode ser utilizado por pessoa física ou por pessoa jurídica; por indivíduo ou por grupos de indivíduos; por nacionais ou por estrangeiros, se dirigindo a qualquer autoridade do Legislativo, do Executivo e do Judiciário, a ponto de afirmar, perfilhando mesmo entendimento que Alexandre Moraes, que:

[...] está consignado no art. 5º, XXXIV, a, que assegura a todos o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder. Há, nele, uma dimensão coletiva consistente na busca ou defesa de direitos ou interesses gerais da coletividade. É importante frisar que o direito de petição não pode ser destituído de eficácia. Não pode a autoridade a quem é dirigido escusar pronunciar-se sobre a petição, quer para acolhê-la quer para desacolhê-la com a devida motivação.

Seguindo mesmo entendimento acerca dos destinos do Direito de Constitucional de Petição, Couture (1988, p. 74-75), afirmando que o Direito de Petição é garantia individual na maioria das Constituições, sendo instaurado em face de qualquer autoridade, não podendo ser excluído dos órgãos particulares, *in verbis*:

El derecho de petición, configurado como garantía individual en la mayoría de las Constituciones escritas, y considerado por los escritores clásicos del derecho constitucional como una expresión formal, pues ese derecho es inseparable de toda organización en forma de Estado, se ejerce, indistintamente, 'ante todas y cualesquiera autoridades'. El Poder Judicial no tiene por qué ser excluído de los órganos ante los cuales los particulares pueden ejercer el derecho de petición. Este derecho comenzó a perder entidad y alteró sus originarias formas cuando el gobierno representativo comenzó a suministrar nuevos instrumentos de petición indirecta mediante los representantes o senadores. Pero en cambio ha ido fortaleciéndose paulatinamente ante el Judicial, en razón de la existencia de leyes procesales cada vez más perfeccionadas que regulan su ejercicio y aseguran su eficacia. El derecho de petición fue, en su formulación originaria, un derecho privado (private bill). Luego adquirió, en notorios textos de derecho constitucional, un carácter público de garantía (right of petition).

O direito de petição é gênero, do qual ação é sua espécie, devendo, portanto, o poder público sempre manifestar-se sobre o pedido, é o que aduz Rosas (1999, p. 51):

O direito de comparecer perante as autoridades está consubstanciado no direito constitucional de petição. Já o Bill of Rights de 1689 expressava que era direito dos súditos levar petições ao rei. Daí a observação de Eduardo Couture de que muito antes do direito do acesso aos tribunais ser classificado entre os direitos de petição o debate forense foi regulamentado mediante a lei processual e, em consequência, o Poder Público passou a ter

o dever jurídico de pronunciar-se a respeito da pretensão, donde a tese sustentada pelo insigne processualista uruguaio de que a ação forma típica do direito constitucional de petição. Ele é o gênero, e a ação a espécie.

Para Ferreira Filho (1986, p. 621), “o direito de petição é aquele pelo qual qualquer um faz valer junto à autoridade competente a defesa de seus direitos ou do interesse coletivo”.

Para Nery Júnior e outros (2006) o procedimento não necessita obedecer a procedimento rígido para fazer-se valer, caracterizando-se pela informalidade, bastando a identificação do peticionário e o conteúdo sumário do que se pretende do órgão público destinatário do pedido. Poder vir exteriorizado por intermédio de petição (no sentido estrito do termo), representação, queixa ou reclamação.

Diante deste apanhando denota-se que o Direito de Petição tem como objetivo precípuo garantir o exercício das prerrogativas típicas de um Estado Democrático de Direito, que não aceita abusos ou arbitrariedades, concedendo ao cidadão a possibilidade de tornar-se um "um sujeito de direitos e obrigações".

Num prisma prático, observemos que o direito de petição necessita resultar em uma manifestação do Estado, comumente dirimindo uma questão proposta, num clássico exercício corriqueiro de delimitação dos direitos e obrigações que regulam a vida em sociedade.

Desta feita, ao passo que "dificulta a apreciação de um pedido que um cidadão quer apresentar", "demora para responder aos pedidos formulados" (administrativa e, principalmente, judicialmente) ou "impõe restrições e/ou condições para a formulação de petição", cria a insegurança jurídica, que é a maior inimiga da liberdade, democracia e igualdade.

Portanto, para o agente promover o exercício não se exige forma alguma definida em lei, bastando a simples manifestação para ensejar uma manifestação do interessado por escrito.

Por fim, qualquer um pode ter interesse em utilizar tal Direito, podendo ser, inclusive pessoa jurídica ou incapaz.

Sobre a admissibilidade, Mendes e outros (2007) exprimem, “da ordem constitucional não resulta clara exigência quanto aos requisitos de admissibilidade do direito de petição”.

Conforme Silva (2005, p. 443/44):

a Constituição não prevê sanção à falta de resposta e pronunciamento da autoridade, mas parece certo que ela pode ser constrangida a isso via mandado de segurança, quer quando se nega expressamente a pronunciar-

se quer quando se omite; para tanto, é preciso que fique bem claro que o peticionário esteja utilizando efetivamente o direito de petição, o que se caracteriza com maior certeza se for invocado o art. 5º, XXXIV, "a".

Trata-se de um instrumento consagrado constitucionalmente que age em prol da defesa dos direitos ou contra ilegalidades ou abuso de poder.

É importante colacionar o entendimento do professor Moraes (2006, p. 164/165): "Como instrumento de participação político-fiscalizatório dos negócios do Estado que tem por finalidade a defesa da legalidade constitucional e do interesse público geral, seu exercício está desvinculado da comprovação da existência de qualquer lesão a interesses próprios do peticionário".

O direito de petição é garantido "independentemente do pagamento de taxas", consoante regra insculpida no inciso XXXIV do artigo 5º da Carta Magna. (BRASIL, 1988).

A história demonstra a natureza do Direito de Petição, exaltando que o mesmo é o meio mais amplo e antigo do indivíduo de se comunicar com o Estado. A partir dele que surgiram as demais garantias, tais como a Representação e a Reclamação.

É um consagrado direito natural, partindo do pressuposto da liberdade de expressão em face do Estado, obrigando este mesmo Estado a efetuar a apreciação através de processo judicial ou de outro modo previsto. Típico direito fundamental garantido.

## 2.4 EFICÁCIA E APLICABILIDADE DOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS

A esse respeito o Artigo 5º, §1º<sup>6</sup> da Constituição Federal ordena que as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais possuem aplicação imediata, cabendo aos poderes constituídos (Judiciário, Legislativo e Executivo) promover o desenvolvimento desses direitos.

O leitor, ao vislumbrar-se com a norma supracitada inevitavelmente pergunta: qual o real alcance de tal norma?

A doutrina brasileira é divergente e ainda não alcançou uma consensualidade no que concerne ao alcance do preceito aqui examinado.

---

<sup>6</sup> [...] § 1º As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata. (BRASIL, 1988)

Ingo Sarlet, levantou-se a discussão se a norma retro citada é aplicável a todos os direitos fundamentais (incluindo os situados fora daquele catálogo), ou se restrita aos direitos individuais e coletivos (SARLET, 2009).

Sobre a incidência do referido dispositivo sobre os direitos fundamentais situados fora do art. 5.º da Constituição Federal de 1988, novamente compartilhamos com o entendimento de Sarlet, (2009, p. 278), quando expressa que

Em que pese a circunstância de que situação topográfica do dispositivo poderia sugerir uma aplicação da norma contida no art. 5.º, §1.º, da CF. apenas aos direitos individuais e coletivos (a exemplo do que ocorre com o § 2.º do mesmo artigo), o fato é que este argumento não corresponde à expressão literal do dispositivo, que utiliza a formulação genérica 'direitos e garantias fundamentais', tal como consignada na epígrafe do Título II de nossa Lex Suprema, revelando que, mesmo em se procedendo a uma interpretação meramente literal, não há como sustentar uma redução do âmbito de aplicação da norma a qualquer das categorias específicas de direitos fundamentais consagradas em nossa Constituição, nem mesmo aos – como já visto, equivocadamente designados – direitos individuais e coletivos do art. 5.º

A eficácia e aplicabilidade das normas que contem os direitos fundamentais dependem muito de seu enunciado, pois se trata de assunto que está em função do Direito positivo.

Há que questionar, entretanto, se a norma ínsita no art. 5º, §1º, da CF tem, por si só, poder suficiente para transformar todos os direitos fundamentais em normas imediatamente aplicáveis e dotadas de plena eficácia, ainda que se cuide de preceitos que (independentemente de outros fatores) não receberam do Constituinte normatividade suficiente para tanto, reclamando intervenção do legislador (SARLET, 2009).

Da obra de Silva (2005, p. 180), se compreende que:

A constituição é expressa sobre o assunto, quando estatui que as normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais tem aplicação imediata. Mas certo é que isso não resolve todas as questões, porque a Constituição mesma faz depender de legislação ulterior a aplicabilidade de algumas normas definidoras de direitos sociais, enquadrados dentre os fundamentais.

Não se deve supor que todas as normas adquirem eficácia plena e aplicabilidade sumária, vez que é a própria Constituição que leva algumas normas estarem sujeitas à legislação posterior para a sua aplicabilidade.

Ingo Sarlet assevera ainda que é crível atribuir ao preceito em exame o efeito de gerar uma presunção em favor da aplicabilidade imediata das normas definidoras de direitos e garantias fundamentais, de tal sorte que eventual recusa de

sua aplicação, em virtude de ausência de ato concretizador, deverá, por ser excepcional, ser necessariamente fundamentada e justificada. (SARLET, 2009).

#### 2.4.1 Da eficácia e aplicabilidade do direito fundamental de petição

Inserir-se no rol dos direitos individuais e coletivos, segundo Marcelo Novelino Camargo, o direito de petição<sup>7</sup>.

Em Silva (2005, p. 180), vislumbra-se que:

Por regra, as normas que consubstanciam os direitos fundamentais democráticos e individuais são de eficácia contida e aplicabilidade imediata, enquanto as que definem os direitos econômicos e sociais tendem a sê-lo também na Constituição vigente, mas algumas, especialmente as que mencionam uma lei integradora, são de eficácia limitada, de princípios programáticos e de aplicabilidade indireta, mas são tão jurídicas quanto as outras e exercem relevante função, porque, quanto mais se aperfeiçoam e adquirem eficácia mais ampla, mais se tornam garantias da democracia e do efetivo exercício dos demais direitos fundamentais.”.

Salienta-se que nem todos os casos a regulamentação da disposição constitucional será necessária para ser garantida a eficácia de seu conteúdo, vez que existem casos em que a norma infraconstitucional apenas facilitará o seu *modus operandi*, A lei poderá especificar um prazo para a resposta do Poder Público, regulamentando o direito de petição, o que não se apresenta como algo imprescindível ao seu exercício (BARROSO, 2006)

Em Silva (2009, p.443), “o direito de petição não pode ser destituído de eficácia. Não pode a autoridade a quem é dirigido escusar pronunciar-se sobre a petição, quer para acolhê-la quer para desacolhê-la com a devida motivação”.

Desta feita, é cabível racionalizar que a aplicabilidade do direito fundamental individual e coletivo é imediata, salvo em virtude de ausência de fato concretizador, o qual deve ser fundamentado e justificado, imprescindivelmente. O Direito de Petição, por se encontrar consagrado como direito individual e coletivo na Carta Magna de 1988, possui sua aplicabilidade de forma imediata, sendo desnecessária sua regulamentação para seu efetivo exercício.

É sob esta premissa que analisaremos a Reclamação Constitucional.

---

<sup>7</sup> “A Constituição consagra expressamente os direitos e deveres individuais e coletivos, tais como Direito de Petição (XXXIV)” (Camargo, 2009, p. 376)

### 3 DIREITO DE PETIÇÃO: NATUREZA JURÍDICA DA RECLAMAÇÃO CONSTITUCIONAL

A normatização da reclamação não possui grandes proporções, se trata de normatização econômica, no mesmo viés a doutrina é escassa; Assim, muito fica a cargo da doutrina e jurisprudência, ao sabor dos casos concretos, fato que não deixa de ser bom para a vitalidade do instituto (DANTAS et al, 2013).

#### 3.1 HISTÓRICO DA RECLAMAÇÃO CONSTITUCIONAL NO BRASIL

Segundo Mendes e outros (2007), a institucionalização da Reclamação Constitucional é proveniente de construção jurisprudencial, com o escopo de preservar a competência do Supremo Tribunal Federal ou assegurar a autoridade de suas decisões, decorrente da ideia dos *implied powers* (poderes implícitos) deferidos ao Tribunal.

Tal teoria surgiu por ocasião do julgamento, pela Suprema Corte Americana, em 1819, do caso *McCulloch vs Maryland*, no qual era discutida a possibilidade de uma lei federal criar um banco contrariamente ao disposto em norma estadual. O presidente da Suprema Corte no histórico julgamento à época era o Chefe de Justiça (*Chief Justice*) John Marshall (DANTAS, 2000).

Foi evidenciado no aludido julgamento que a Suprema Corte detinha o poder de declarar nulas as leis contrárias ao Texto Magno. John Marshall se apegou à supremacia da Constituição. Foram reconhecidos, portanto, os *implied powers* (poderes implícitos), não expressos em lei, os quais lhe permitiam empregar todos os meios necessários e legítimos à concretização dos fins constitucionais (DANTAS, 2000).

Para Marcelo Navarro Ribeiro Dantas, o marco da incidência da teoria dos poderes implícitos, no que concerne a Reclamação, foi a Reclamação 141-SP, julgada em 1952, cuja relatoria foi do Ministro Rocha Lagoa, vez que era um “novo remédio”, baseado nos “*poderes constitucionais implícitos.*” (DANTAS, 2000, p. 182).

Passou a adotar essa doutrina, no entendimento de Mendes e outros (2007), para a solução de problemas operacionais diversos. A falta de contornos definidos sobre o instituto da reclamação fez, portanto, com que a sua construção inicial repousasse sobre a teoria dos poderes implícitos.

Por conseguinte, no que tange a evolução do instituto da reclamação em nosso país, José da Silva Pacheco, apresenta quatro fases distintas, que surgem com a sua criação na Corte Suprema até à consagração na Constituição Federal de 1988:

1º) a primeira vai desde a criação do STF até 1957;

2º) a segunda começa em 1957, com a inserção da medida no RISTF, até 1967;

3º) a terceira, implicitamente a partir do disposto na CF de 1967, art. 115, parágrafo único, c, que foi reproduzido na EC 1/69, art. 120, parágrafo único, c, e, posteriormente, após a EC 7, de 13.04.1977, com o disposto no art. 119, I, o, sobre a advocatária, e no § 3º, c, autorizando que o RISTF estabelecesse 'o processo e o julgamento dos feitos de sua competência originária ou recursal e da arguição de relevância da questão federal';

4º) a quarta, com o advento da CF, de 05.10.1988, cujos arts. 102, I, I, e 105, I, f, prevêem, expressamente, a reclamação como da competência originária do STF e do STJ. (PACHECO, 2008, p. 535).

A esse respeito, após a criação jurisprudencial, já em meados de 1957, o instituto finalmente foi implantado, por meio do Capítulo V-A, art. 1º, do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal<sup>8</sup>.

A Carta Magna de 1967 integrou as normas do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal com força de leis federais, ao passo que a Reclamação Constitucional ganhou alicerce legal, contudo não constitucional.

Conforme estudo de Dantas, o Supremo Tribunal Federal precisava à época instrumento que fosse um meio eficiente de resolução dos problemas que lhe eram apresentados e que o manejo de outras medidas já previstas na Constituição Federal ou em leis não se mostrava satisfatório. (DANTAS, 2000).

Finalmente, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, no artigo 102, inciso I, alínea I, e artigo 105, I, f, a reclamação ascendeu ao nível constitucional, prevista, finalmente, de maneira expressa<sup>9</sup>.

<sup>8</sup> Art. 1º. O Supremo Tribunal Federal poderá admitir reclamação do Procurador-Geral da República, ou de interessado na causa, a fim de preservar a integridade de sua competência ou assegurar a autoridade de seu julgado. (BRASIL, 1957).

<sup>9</sup> 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;

Art. 105. Compete ao Superior Tribunal de Justiça:

I - processar e julgar, originariamente:

[...]

f) a reclamação para a preservação de sua competência e garantia da autoridade de suas decisões; (BRASIL, 1988).

É regulada, na esfera infraconstitucional, pelo artigo 13 da Lei 8.038/90<sup>10</sup> – reguladora dos procedimentos descritos perante o Supremo Tribunal Federal e Superior Tribunal de Justiça.

Portanto, infere-se que Reclamação Constitucional, petição hoje prevista nos artigos 102, I, I, 103-A, parágrafo 3º, e 105, I, f, da Carta Magna de 1988, e regulada pela Lei nº 8.038/90 é nascida, em nosso país, da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, pela ideia advinda dos poderes implícitos da Corte Suprema Estadunidense.

Ademais em 2004, a partir da Emenda Constitucional n. 45, foi inserido art. 103-A, § 3º<sup>11</sup>, na Constituição Federal, logo, a Reclamação Constitucional, também garante a efetividade e aplicação das súmulas vinculantes, com o advento da popularmente conhecida reforma do Judiciário, que introduziu na Constituição a chamada súmula vinculante; a reclamação passou a ter cabimento contra atos administrativos e decisões judiciais que contrariarem orientações emanadas do Supremo Tribunal Federal sob a forma de súmulas vinculantes.

Os demais Tribunais Superiores previram o cabimento da reclamação destinada à preservação de sua competência ou à garantia da autoridade de suas decisões. No Regimento Interno do Tribunal Superior do Trabalho, artigo 274 e seguintes, Superior Tribunal Militar, art. 6º da Lei 8.457/92, e Tribunal Superior Eleitoral (art. 15, Regimento Interno).

### 3.2 CONCEITO E CABIMENTO

O instituto é publicamente reconhecido como Reclamação Constitucional, entretanto, o vocábulo reclamação é extensivo. No senso comum, uma reclamação

---

<sup>10</sup>Art. 13: Para preservar a competência do Tribunal ou garantir a autoridade das suas decisões, caberá reclamação da parte interessada ou do Ministério Público. Parágrafo único - A reclamação, dirigida ao Presidente do Tribunal, instruída com prova documental, será autuada e distribuída ao relator da causa principal, sempre que possível (BRASIL, 1990).

<sup>11</sup> 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 administrativo ou cassará a decisão judicial reclamada, e determinará que outra seja proferida com ou sem a aplicação da súmula, conforme o caso. (BRASIL, 1988).

demonstra um descontentamento. Em níveis jurídicos, como assinala Dantas (2000, p. 19-20, grifo nosso), o termo conduz:

“À noção de objeção, de qualquer natureza: ora simples ato jurídico de quem se julga prejudicado por alguma coisa; **ora manifestação do direito de petição**; ora pleito administrativo (em vários ramos do Direito, nomeadamente no Direito Administrativo propriamente dito e no Fiscal); ora ação (com variados objetivos e em diversas esferas, pelo menos nas áreas cível e trabalhista).”

A Reclamação Constitucional é o ato de reclamar pleiteando preservar a competência e garantir a autoridade do Tribunal. Depreende-se, portanto, que se noticia ao Tribunal a usurpação de suas competências, a desobediência ao julgado dessas cortes, bem como a garantia da efetividade e aplicação das súmulas vinculantes.

Não cabe reclamação quando há cabimento de outro recurso específico<sup>12</sup>.

Afirma-se ainda que “não se permite a utilização da Reclamação para além das hipóteses típicas previstas em nosso ordenamento jurídico [...] A reclamação apenas pode ser utilizada naqueles casos referidos”, dos quais nos aprofundaremos pormenorizadamente a seguir (CUNHA et al, 2013)

O ajuizamento de reclamação pressupõe a existência de ato judicial que esteja desrespeitando a decisão ou súmula vinculante, usurpando a competência do tribunal ou autoridade de suas decisões.

### **3.2.1 Da reclamação para preservação da competência**

A primeira regra para reclamação é em face da competência originária, insculpida pela Carta Magna, do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça para processar e julgar reclamações para preservação de suas competências (art. 102, I, I e art. 105, I, f).

Essa competência, para Morato (2007), é absoluta, não podendo ser relativa. Isso porque, a reclamação constitucional é baseada na competência originária do Supremo Tribunal Federal (art. 102, I, I, da CF) e do Superior Tribunal de Justiça (art. 105, I, f, da CF). A usurpação dessa competência absoluta por outro

---

<sup>12</sup> PROCESSUAL CIVIL. RECLAMAÇÃO. UTILIZAÇÃO CONTRA DECISÃO DE PRIMEIRO GRAU PASSÍVEL DE RECURSO. NÃO-CABIMENTO. IMPOSSIBILIDADE DE UTILIZAÇÃO DESSE REMÉDIO COMO SUCEDÂNEO DE RECURSO. 1. "A reclamação não é sucedânea do recurso, sendo incabível quando apresentada em fase processual onde existe decisão sujeita a recurso específico, in casu, a apelação. Decisão agravada mantida" (STJ, AgRg na Rcl 2136/SC, Rel. Ministro José Delgado, Primeira Seção, julgado em 08.11.2006, DJ 27.11.2006 p. 221).

juízo significa agir como se este estivesse autorizado a exercer a jurisdição para processar ou decidir determinada causa, atuar no lugar da autoridade competente, invadindo a esfera de atuação pertencente a esta, infringir as normas de competência.

Nesta situação, é necessária uma relação processual em curso, perante juízo ou tribunal incompetente para julgar a causa, o qual praticou algum ato, omissão ou mesmo demora que fira a atribuição competencial em favor de uma das cortes que é dada a reclamação (DANTAS et al, 2013).

São exemplos de utilização da reclamação para a preservação da competência do Supremo Tribunal Federal: quando há omissão de Tribunal em remeter os autos do processo após reconhecida a sua suspeição<sup>13</sup> (Art. 102, I, n, da CF) processo ajuizado em primeira instância tendo como objeto principal o controle de constitucionalidade em abstrato de norma, ainda que de forma disfarçada<sup>14</sup>.

### **3.2.2 Da reclamação para garantia de autoridade das decisões do tribunal**

A segunda forma de cabimento da reclamação consagrada no art. 102, I, I e art. 105, I, f, é a da garantia de autoridade das decisões do Tribunal.

Percebe-se que a intenção do legislador constitucional nada mais foi do que dar efetividade à tutela jurisdicional para garantir a efetividade do *decisum*, que por algum motivo alheio à vontade do Tribunal prolatador não vem sendo devidamente cumprido, consoante prévia decisão.

Quando a hipótese for de Reclamação por descumprimento de decisão do Tribunal o relator será sempre que possível quem relatou o feito original, conforme art. 70 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal<sup>15</sup>.

No que concerne à Reclamação que objetiva impor a autoridade de um julgado, essa também pressupõe um processo prévio – onde o “*decisum*” que se busca garantir foi proferido. (...) Não é necessário haver um ato comissivo,

---

<sup>13</sup> STF, Rcl: 1933 AM, Relator: Min. CELSO DE MELLO, Data de Julgamento: 16/05/2002, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 28-02-2003 PP-00010 EMENT VOL-02100-01 PP-00136

<sup>14</sup> STF, Rcl: 434 SP, Relator: Min. FRANCISCO REZEK, Data de Julgamento: 10/12/1994, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 09-12-1994 PP-34081 EMENT VOL-01770-01 PP-00080

<sup>15</sup> Art. 70. Será distribuída ao Relator do feito principal a reclamação que tenha como causa de pedir o descumprimento de decisão cujos efeitos sejam restritos às partes.

caracterizador da desobediência. Esta é até mais frequentemente corporificada na omissão ou no retardamento (DANTAS et al, 2013).

Alvim, Nery Jr e Wambier apud Morato (2000, p. 443), expressam que “a reclamação para garantia de autoridade das decisões acontece tipicamente quando o juiz singular procede à execução de julgado em forma diferente da determinada pelo Tribunal Superior em sua decisão”.

É importante salientar que a ofensa tem que se tratar de uma decisão específica do Tribunal que atinja o reclamante, não cabendo reclamação contra entendimento jurisprudencial, majoritário ou pacífico, do Tribunal<sup>16</sup>.

Um clássico exemplo de cabimento da reclamação nestes casos é quando houver desobediência a decisão da Corte Suprema em ADI, ADC ou ADPF, definitiva ou liminar. Nesses casos, em razão da eficácia vinculante das decisões em processos objetivos, sejam definitivas ou liminares, a reclamação é o instrumento adequado para garantir a autoridade dessas decisões<sup>17</sup>.

### **3.2.3 Da reclamação para garantia da efetividade e aplicação das súmulas vinculantes**

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 103-A, concede a permissão ao Supremo Tribunal Federal para que este, de ofício ou por provocação, mediante decisão de dois terços dos seus membros, depois de reiteradas decisões sobre a matéria constitucional, aprove súmula que terá efeito vinculante.

No crivo de Mendes e outros (2004) “A Emenda Constitucional 45/2004 consagrou a súmula vinculante, no âmbito da competência do Supremo Tribunal, e previu que a sua observância seria assegurada pela reclamação (art. 103-A, parágrafo 3º)”.

A reclamação fundada em violação a enunciado da súmula vinculante, dar-se-á ciência à autoridade vinculante em relação aos Órgãos do Poder Judiciário e à Administração Pública direta e indireta, seja na esfera Federal, Estadual ou Municipal (DANTAS et al, 2013)

---

<sup>16</sup> STF - Rcl: 14674 DF , Relator: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 14/03/2013, Data de Publicação: DJe-052 DIVULG 18/03/2013 PUBLIC 19/03/2013

<sup>17</sup> STF - Rcl: 1652 RJ , Relator: GILMAR MENDES, Data de Julgamento: 27/04/2003, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 22-08-2003 PP-00021 EMENT VOL-02120-01 PP-00016

O art. 103-A, parágrafo 3º foi regulado pela Lei nº 11.417/06, que disciplinou o procedimento para edição, revisão ou cancelamento da súmula vinculante.

Editada a súmula vinculante, os órgãos jurisdicionais devem seguir a orientação firmada pelo Supremo Tribunal Federal, resolvendo todos os casos repetitivos que envolvem a questão constitucional contida no enunciado da súmula vinculante.

Nos termos do art. 64-B da Lei 9.784/99, acolhida pelo Supremo Tribunal Federal, os órgãos da Administração Pública e do Judiciário deverão adequar as futuras decisões administrativas em casos semelhantes, sob pena de responsabilização pessoal nas esferas civil, administrativa e penal (DANTAS et al, 2013).

Julgada procedente a reclamação, o Supremo Tribunal Federal anulará o ato administrativo ou cassará a decisão judicial reclamada, determinando que outra seja proferida com ou sem a aplicação da súmula, conforme o caso.

Por fim, salienta-se que tal modalidade de Reclamação não exige obrigatoriamente uma prévia ação em curso, exemplo no art. 103-A, § 3º, da CF, que regra reclamação contra ato de autoridade administrativa produzido num inquérito policial ou mesmo num processo administrativo disciplinar.

### 3.3 ASPECTOS GERAIS DA RECLAMAÇÃO CONSTITUCIONAL NO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Como se depreende facilmente da leitura das normas constitucionais, legais e regimentais respectivas, a estrutura processual da Reclamação é praticamente idêntica em todos os tribunais que têm legítima competência para processá-la e julgá-la.

A Carta Magna de 1988 consagrou expressamente a Reclamação no Supremo Tribunal Federal, em seu artigo 102, inciso I, alínea I.

Os artigos 14 a 18 da Lei 8.038/90 tratam do processamento da reclamação<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Art. 14 - Ao despachar a reclamação, o relator:

I - requisitará informações da autoridade a quem for imputada a prática do ato impugnado, que as prestará no prazo de dez dias;

Cumpra salientar acerca da reforma do Judiciário de 2004, por meio da emenda 45, onde, consoante ensinamentos de Bulos, 2007, p. 220:

A ampliação da legitimidade para ajuizamento de reclamações, de sorte a permitir a qualquer interessado, no caso concreto, recorrer ao Supremo Tribunal Federal, para pleitear o dever de observância da eficácia vinculante de suas sentenças, não passou despercebida aos depositários da Emenda Constitucional nº 45/2004 (reforma do judiciário), que deu nova redação ao art. 102, parágrafo 2º, da Carta Magna.

Inúmeras são as disposições constantes no Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal (Arts. 156, 157, 158, 159, 160, 161, 162).

Quanto ao STJ e STF, apesar das mínimas diferenças entre os respectivos regimentos internos, no que concerne à matéria, destaque-se que as disposições constitucionais atinentes a ambos são idênticas. Além disso, no plano ordinário, a reclamação, para essas duas cortes, está regulada na Lei 8.038/90, aplainando quaisquer discrepâncias regimentais (DANTAS et al, 2013).

### 3.3.1 Estrutura procedimental

O procedimento da reclamação é sumário, bastante similar ao do mandado de segurança.

O Supremo Tribunal Federal tem exigido em sede de reclamação a existência das condições da ação<sup>19</sup> e tem entendido que a sua decisão está sujeita a coisa julgada<sup>20</sup>.

Inicia-se com a fase postulatória, representada pela petição de reclamação, instruída com prova documental, dirigida ao Presidente do Tribunal, a qual será autuada e distribuída. (DANTAS et al, 2013).

Posteriormente, segue para fase ordinatória, em que o relator, despachando a inicial, requisita informações à autoridade imputada usurpadora ou

---

II - ordenará, se necessário, para evitar dano irreparável, a suspensão do processo ou do ato impugnado.

Art. 15 - Qualquer interessado poderá impugnar o pedido do reclamante.

Art. 16 - O Ministério Público, nas reclamações que não houver formulado, terá vista do processo, por cinco dias, após o decurso do prazo para informações.

Art. 17 - Julgando procedente a reclamação, o Tribunal cassará a decisão exorbitante de seu julgado ou determinará medida adequada à preservação de sua competência.

Art. 18 - O Presidente determinará o imediato cumprimento da decisão, lavrando-se o acórdão posteriormente. (BRASIL, 1990).

<sup>19</sup> Rcl 707 AgR-ED / SP, MIN. DIAS TOFFOLI, Julgamento: 06/02/2013

<sup>20</sup> STF - Rcl: 6479 RJ, Relator: JOAQUIM BARBOSA, Data de Julgamento: 15/05/2009, Data de Publicação: DJe-094 DIVULG 21/05/2009 PUBLIC 22/05/2009

desobediente, no prazo de 10 dias, e pode determinar a providência liminar adequada. (DANTAS et al, 2013).

Segue para fase “pré-final”, consistente na ouvida do Ministério Público, não tendo sido ele o autor da reclamação, pelo prazo da lei. (DANTAS et al, 2013)

Enfim, fase decisória, que com o julgamento pelo Tribunal, o qual, se a decisão for pela procedência, ordena o que for adequado à preservação de sua competência ou à imposição do cumprimento do seu julgado (DANTAS et al, 2013).

Das decisões advindas das Reclamações cabem Embargos Declaratórios ou Agravos Regimentais (em decisões monocráticas).

### 3.3.2 Relação processual

A relação processual, na reclamação é algo peculiar, relativamente à que apresenta nas ações comuns, o que deriva do fato de ser um instrumento constitucional-processual especial, consoante se verificou, parificável aos *writs* (mandado de segurança, habeas corpus, mandado de injunção e habeas data), mas não chega a se afastar completamente à semelhança do que acontece com a desses remédios especiais, do padrão básico das ações em geral. (DANTAS et al, 2013)

O sujeito imparcial dessa relação é o Pleno do Supremo Tribunal Federal (RISTF, art. 6º, I, g<sup>21</sup>), vez que o conhecimento da Reclamação é de sua competência. Os sujeitos parciais (partes) são o reclamante, que a pleiteia (sujeito ativo), e o reclamado, contra quem ou em face de quem se pleiteia a reclamação (sujeito passivo). Pela Carta Magna de 1988, os reclamantes são o Ministério Público ou a *parte interessada* (DANTAS et al, 2013).

O reclamado será a autoridade imputada usurpadora ou desobediente (art. 14, I, 8.038/90<sup>22</sup>).

---

<sup>21</sup> Art. 6º Também compete ao Plenário:

I – processar e julgar originariamente:

g) a reclamação que vise a preservar a competência do Tribunal, quando se cuidar de competência originária do próprio Plenário, ou a garantir a autoridade de suas decisões plenárias;

<sup>22</sup> Art. 14 - Ao despachar a reclamação, o relator:

I - requisitará informações da autoridade a quem for imputada a prática do ato impugnado, que as prestará no prazo de dez dias;

Para tanto, imprescindível que algumas condições estejam presentes para fruição de tal direito, senão vejamos.

### 3.3.3 Legitimidade ad causam

Quanto a Legitimidade Ativa, conforme disposto no art. 13 da Lei nº 8.038 de 1990<sup>23</sup>, bem como do art. 156 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal<sup>24</sup>, percebemos que as partes legítimas para proporem a reclamação são tanto a *parte interessada* como o *Ministério Público*. Ainda, pela própria leitura do art. 156 do aludido regimento, denota-se a detenção de tal direito ao Procurador-Geral da República.

Cumprе salientar, na visão de Leonardo Lins Morato, que a reclamação não pode ser exercida *ex officio*, independentemente de provocação. Necessita sempre de provocação do interessado, pois não está inserida no poder correccional do Judiciário (MORATO, 2007).

Neste caso, para examinarmos quem será a *parte interessada* legitimada a propor Ação de Reclamação, necessário antes tratar do conceito de parte.

Consoante artigos 3<sup>a</sup> e 6<sup>o</sup> do Código de Processo Civil, um determinado direito somente pode ser discutido em juízo pelo sujeito ativo e passivo desse direito.

Art. 3<sup>o</sup> Para propor ou contestar ação é necessário ter interesse e legitimidade.

Art. 6<sup>o</sup> Ninguém poderá pleitear, em nome próprio, direito alheio, salvo quando autorizado por lei. (BRASIL, 1973)

Há uma diferenciação entre partes sendo interpretada tanto em sentido processual, quanto em sentido material, contudo, como vislumbraremos a seguir, não alteram ampla legitimidade ativa da Reclamação.

Em Shimura (1997), para aferirmos quem seria a “*parte interessada*” legitimada a propor a Ação de Reclamação, o termo *partes* deve ser considerado no seu sentido processual e não no sentido material. Em sentido processual, *parte* seria

---

<sup>23</sup> Art. 13 - Para preservar a competência do Tribunal ou garantir a autoridade das suas decisões, caberá reclamação da parte interessada ou do Ministério Público.  
Parágrafo único - A reclamação, dirigida ao Presidente do Tribunal, instruída com prova documental, será autuada e distribuída ao relator da causa principal, sempre que possível (BRASIL, 1990).

<sup>24</sup> Art. 156. Caberá reclamação do Procurador-Geral da República, ou do interessado na causa para preservar a competência do Tribunal ou garantir a autoridade das suas decisões (BRASIL, 1956).

aquela que está em juízo, atuando e pleiteando a tutela jurisdicional, ou seja, qualquer pessoa em juízo nessas condições. Neste andar, pouco importa se há coincidência entre aquele que atua em juízo e o titular do direito pleiteado. Logo, mesmo aquele que tem sua *ilegitimidade ad causam* decretada não deixa, só por isso, de ser parte.

Na doutrina de Amaral Santos (1997, p. 346):

partes, no sentido processual, são as pessoas que pedem ou em relação às quais se pede a tutela jurisdicional. Podem ser, e geralmente são, sujeitos da relação jurídica substancial deduzida, mas esta circunstância não as caracteriza porquanto nem sempre são sujeitos dessa relação.

No entanto, de acordo com a Corte Suprema, não cabe reclamação, utilizada para garantir a autoridade das decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, por violação a Súmula ou a decisões proferidas em processos subjetivos dos quais o reclamante não foi parte<sup>25</sup>.

Desta feita, como será mais bem delineado e exposto no último capítulo deste trabalho, à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, terceiro não deteria a legitimidade para propor a Reclamação em face de decisões dadas em âmbito de controle difuso de constitucionalidade, em ações das quais não figurou como parte no processo prévio, sendo assim, nem admitida perante a Suprema Corte à reclamação e, por conseguinte, nem auferida resposta do poder público.

Ocorre que houve uma mudança importantíssima na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, ao passo que modificou entendimento quanto à natureza jurídica da Reclamação, situando-a em âmbito do Direito de Petição, conforme prelúdio da doutrina brasileira e internacional.

Diante da importância do entendimento previamente apresentado, não seria crível racionalizar quaisquer desdobramentos sem antes nos aprofundarmos no estudo da natureza jurídica da Reclamação Constitucional, para, ao final deste trabalho, suscitarmos algumas questões polêmicas quanto aos aspectos práticos gerados pelo recente entendimento debatido pela Corte Brasileira.

Para entender de forma lógica a Reclamação Constitucional mister uma maior análise sobre sua natureza jurídica, tendo em vista recentes modificações.

---

<sup>25</sup> STF, Rcl: 5130 CE, Relator: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 11/10/2007, Tribunal Pleno.

### 3.4 NATUREZA JURÍDICA DA RECLAMAÇÃO CONSTITUCIONAL

A natureza jurídica é a identificação jurídico-institucional de um fenômeno jurídico. Significa: “situá-lo no ordenamento jurídico, ‘enquadrá-lo em moldes jurídicos preexistentes’. Esse enquadramento é de extrema relevância na análise de sua disciplina jurídica, pois disso dependerá a seleção de [...] normas aplicáveis” (LOPES, 2008, p. 06).

Assevera Marcelo Navarro Ribeiro Dantas que é extremamente divergente a natureza jurídica da reclamação constitucional, muito se discutindo na doutrina e jurisprudência pátria ao longo dos anos (DANTAS, 2007).

Inicialmente, destacam-se na doutrina pátria cinco interpretações distintas acerca da natureza jurídica da reclamação constitucional, quais sejam: Correição Parcial, Incidente Processual, Recurso, Direito de Ação e Direito de Petição.

#### 3.4.1 Correição Parcial

Pontualmente, imprescindível novamente consignar que a reclamação possui previsão constitucional (arts. 102, I, I, 103-A, § 3º e 105, I, f, da Constituição Federal), como também nas Leis 8.038/90 e 11.417/06).

Noutro viés, a correição parcial é prevista apenas nos regimentos internos dos Tribunais, carecendo tal instituo de qualquer previsão constitucional ou legal.

Com efeito, quanto à Correição Parcial, entende-se que esta busca sanar apenas os erros provenientes de irregularidade da atuação judicial relativamente aos expedientes ou serviços forenses, conhecidos como *errores in procedendo* – à condução do processo, portanto – incluindo também o comportamento e a própria disciplina do magistrado, não agindo na qualidade de suas decisões de ponto de vista procedimental ou material, ou seja, para denotar a existência de *errores in procedendo e errores in judicando*, característica da Reclamação (BUENO, 2008).

Logo, vislumbra-se que deve ser afastado o entendimento de que a natureza jurídica da reclamação seja correição parcial, pois somente corrige os erros no procedimento.

### 3.4.2 Incidente processual

A doutrina capitaneada é de Nelson Nery Júnior, pois entende que a reclamação não se assemelha com medida administrativa, recurso ou ação, enquadrando a reclamação nos contornos do incidente de competência. (NERY JR, 1997).

No que tange ao incidente processual, para Didier Jr. e outros (2009, p. 464): “São estabelecidos dois requisitos para sua caracterização: a) uma situação nova; b) que cai sobre algo que preexiste. Desta feita, apenas existe o incidente, caso haja processo judicial em trâmite”.

No entanto, nos termos do art. 103-A, § 3º, da CF, cabe reclamação contra ato de autoridade administrativa produzido num inquérito policial ou mesmo num processo administrativo disciplinar.

Logo, vislumbra-se que deve ser afastado o entendimento de que a natureza jurídica da reclamação seja incidente processual, pois neste caso não poderia haver reclamação sem que preexista um processo judicial.

### 3.4.3 Recurso

No que concerne ao recurso, conforme Baptista da Silva (1998, p. 409/410), este:

provoca o reexame das decisões judiciais, a fim de que elas sejam invalidadas ou reformadas pelo próprio magistrado que as proferiu ou por algum órgão de jurisdição superior, correspondendo a um expediente técnico a ter lugar na mesma relação processual, prolongando a pendência da causa.

Com efeito, em se tratando de recurso, não dá azo a novo processo, além disso, admitida a reclamação perante o Tribunal Superior, este declara a ineficácia do ato ou decisão, contudo não os reforma nem os anula para que outros sejam praticados ou proferidos. A decisão da reclamação, conforme Morato (2007, p. 278-279), portanto,

não reexamina a matéria sobre que decidiu a decisão desacatada. Não altera, nem substitui essa decisão. Nada tem a inovar, pois, a esse respeito. Seu objeto é decidir sobre o desacato, que, caso constatado, deverá ser repellido, de modo a, inversamente, ser determinado e – se necessário for – imposto o cumprimento da ordem. Seja no caso de descumprimento de decisão, seja no caso de invasão de competência, a sentença da reclamação não decide nada além de impor o que já foi decidido ou o que já está regulado em alguma norma competencial. Pode inovar, apenas, no que

diz respeito às medidas necessárias à imposição do cumprimento do julgado afrontando ou do respeito à norma de competência usurpada.

No mesmo sentido Pontes de Miranda (1998), que a Reclamação não é recurso; é ação contra ato do juiz suscetível de exame fora da via recursal.

Portanto, não tendo a reclamação caráter reformador e/ou anulatório, deverá ser afastada a tese de que sua natureza jurídica é recursal.

#### **3.4.4 Direito de ação**

No esteio de Leonardo Lins Morato:

“Trata-se, na realidade, de ação, fundada no direito de que a resolução seja pronunciada por autoridade judicial competente; de que a decisão já prestada por quem tinha competência para fazê-lo tenha plena eficácia, sem óbices indevidos, e de que se eliminem os óbices ou se elidam os estorvos que se antepõem, se põem ou se pospõem à plena eficácia das decisões ou à competência para decidir” (Alvim e outros apud Morato, 2000, p. 448).

Nas palavras de Dantas (2000, p. 460), alguns argumentos devem ser observados no que tange a natureza jurídica da Reclamação quanto Direito de Ação:

A favor da corrente que afirma ter a reclamação natureza de ação, três são os argumentos a serem observados: o primeiro diz respeito à existência de uma provocação da jurisdição, ou seja, trata-se de medida jurisdicional. O segundo argumento está no pedido formulado; o pedido é feito no intuito de se obter uma tutela jurisdicional, para que se preserve a competência usurpada ou se imponha o cumprimento de uma decisão proferida por Tribunal. A existência de uma lide consiste no terceiro argumento, uma vez ser possível a distinção entre uma pretensão e uma resistência. Desta forma, seria possível distinguir na reclamação os três elementos da ação: partes, pedido e causa de pedir.

Para o autor, trata-se a reclamação de medida jurisdicional, objetivando uma tutela jurisdicional, havendo prévia lide em curso, distinguindo a reclamação com os três elementos da ação, quais sejam partes, pedido e causa de pedir.

José da Silva Pacheco, em seu crivo, argumenta que a reclamação se funda no direito de que a resolução seja pronunciada pela autoridade competente, pugnando pela eliminação dos óbices em face da eficácia das decisões ou competência para efetuar-las, perfilhando tal instituto como natureza jurídica de Ação:

não é recurso não só porque a ela são indiferentes os pressupostos recursais da sucumbência e da revisibilidade, ou os prazos, mas, sobretudo, porque não precisa que haja sentença ou decisões, nem que se pugne pela reforma ou modificação daquelas, bastando que haja interesse em que se corrija eventual desvio de competência ou se elida qualquer estorvo à plena eficácia dos julgados do STF ou do STJ. Trata-se, na realidade, de ação, fundada no direito de que a resolução seja pronunciada por autoridade judicial competente; de que a decisão já prestada por quem tinha competência para fazê-lo tenha plena eficácia, sem óbices indevidos, e de que se eliminem os óbices ou se elidam os estorvos que se antepõem, se

põem ou se pospõem à plena eficácia das decisões ou à competência para decidir (Pacheco, 2008, p. 587)

Neste andar, a Reclamação buscaria uma nova prestação jurisdicional, mesmo esta já tendo sido adquirida, ou seja, já houvera discussão do mérito.

Afastando a tese de natureza jurídica da Reclamação como Direito de Ação, é que, se esta for a natureza adotada, seria impossibilitada juridicamente sua adoção pelas Constituições Estaduais e do Distrito Federal, conforme já decidido pelo Supremo Tribunal Federal, pois não se trataria de matéria sobre processo civil, competência privativa da união para legislar<sup>26</sup>.

### 3.4.5 Direito de petição

No que concerne a este entendimento, na reclamação não se visa um exercício jurisdicional do Estado, eis que previamente obtido, pleiteando apenas a segurança da eficácia concedida do provimento definitivo.

Ada Pellegrini Grinover, que é a líder desta corrente no Brasil, concebendo a Reclamação Constitucional como Direito de Petição, aduz em Grinover (2002, p. 40):

o direito de ação tem por conteúdo o exercício da jurisdição, assegurando às partes não somente a resposta do Estado, mas ainda o direito de sustentar as suas razões, o direito ao contraditório, o direito de influir sobre a formação do convencimento do juiz – tudo através daquilo que se denomina tradicionalmente devido processo legal. Na reclamação, ao contrário disso, não se pretende que o Estado exerça jurisdição, até porque a prestação jurisdicional já foi obtida, cuidando-se apenas de assegurar a eficácia do provimento definitivo que a concedeu; muito menos se poderia cogitar de assegurar aos interessados, através da reclamação, uma reabertura da discussão contraditória que precedeu a tal movimento.

Por tal entendimento, é crível racionalizar que o direito de ação tem por conteúdo todo o exercício da jurisdição, não apenas a resposta do Estado como direito de sustentar suas razões, como também o contraditório, influência no convencimento do juiz, enfim, o consagrado devido processo legal.

Já no que tange à reclamação constitucional, não se pretende auferir uma jurisdição do estado, vez que esta já fora auferida, limitando-se somente a assegurar a eficácia do provimento definitivo que a concedeu. Logo, não há reabertura da discussão contraditória que seria anterior ao movimento da reclamação. “Somente

---

<sup>26</sup> STF, ADIn 2.212-1 - CE, Rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, julgado em 02.10.03, DJ 14.11.2003. Disponível em [www.stf.gov.br](http://www.stf.gov.br).

se poderia atribuir a ambas as modalidades de reclamação a natureza do direito constitucional de petição” (GRINOVER, 2002).

Trazendo entendimento de Canotilho (2004, p. 512/513, grifo nosso), vislumbramos, igualmente, a reclamação proveniente do direito de petição:

“De um modo geral, entende-se por direito de petição a faculdade reconhecida a indivíduo ou grupo de indivíduos de se dirigir a quaisquer autoridades públicas apresentando petições, representações, **reclamações** ou queixas destinadas à defesa dos seus direitos, da constituição, das leis ou do interesse geral (art. 52º)”.

Em Mendes e outros (2007) no conceito de petição há de se compreender a reclamação dirigida à autoridade competente para que reveja ou eventualmente corrija determinada medida [...] sendo também qualquer pedido ou reclamação relativa ao exercício ou à atuação do Poder Público.

3.4.5.1 Da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal diante dos fundamentos doutrinários.

Após semente plantada pela doutrina de Ada Pellegrini Grinover e José Gomes Canotilho, o próprio Supremo Tribunal Federal interpretou a Reclamação como Direito Constitucional de Petição, no julgamento da ADI 2.212/CE, quando decidiu pela constitucionalidade de previsão da reclamação no âmbito dos Tribunais Estaduais, frente ao artigo 22, I, da Constituição Federal<sup>27</sup>.

O referido artigo da Carta Magna prevê a competência privativa da União para legislar sobre direito processual.

Imprescindível no aludido julgamento um debate árduo quanto à natureza jurídica do instituto.

No plenário julgador da ADI 2.212/CE<sup>28</sup>, a ministra Ellen Gracie, acompanhada do posicionamento de Ada Pellegrini Grinover, lavrou seu voto interpretando a natureza jurídica da reclamação distinta da interpretada pelo Supremo Tribunal Federal até então que não havia um posicionamento único, consagrando-a como direito fundamental de petição:

---

<sup>27</sup> Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

<sup>28</sup> STF, ADIn 2.212-1 - CE, Rel. Min. Ellen Gracie, Tribunal Pleno, julgado em 02.10.03, DJ 14.11.2003. Disponível em [www.stf.gov.br](http://www.stf.gov.br).

“A natureza jurídica da reclamação não é a de um recurso, de uma ação e nem de um incidente processual. Situa-se ela no âmbito do direito constitucional de petição previsto no art. 5º, inciso XXXIV da Constituição Federal”. (STF, ADIn 2.212-1 – CE).

Acrescentou a ministra que a história e a constitucionalização da reclamação demonstram que não se constituiu singelo instituto processual, porquanto poderá ser manejada em uma relação processual, com intuito de o Estado aplicar o direito ao caso concreto. Consagra a reclamação a Ministra, constituindo-a em

instrumento destinado a dar efetividade às decisões prolatadas em última instância pelas Cortes de jurisdição nacional: o Supremo Tribunal Federal, guardião da Constituição da República, e o Superior Tribunal de Justiça guardião da legislação federal, bem como de um instrumento destinado a preservar a competência de ambos contra usurpação cometida por outro Tribunal ou órgão do Poder Judiciário.

Quanto ao direito de petição, assim como cada instrumento constitucional está voltado à proteção de uma espécie determinada de direito, no caso da função do remédio constitucional em comento a função é defender direitos, ir contra a ilegalidade ou abuso de poder e, nesse sentido, assegura ao particular a capacidade de atuar como fiscal da gestão dos negócios do Estado.

Apesar de seguir o posicionamento supracitado, o ministro Carlos Veloso, no mesmo julgamento, baseou-se em fundamento diverso. Expressou que a reclamação não se trata nem de direito de ação, nem espécie de recurso, mas sim apenas mero procedimento disponível aos Tribunais, podendo ser alvo de regulamentação pelos regimentos.

Assim, julgada improcedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade, compreendendo a maioria do plenário do Supremo Tribunal Federal que a natureza jurídica da reclamação é de direito de petição.

Em 2007, embuído de competência em controle abstrato de constitucionalidade a Suprema Corte foi novamente provocada por um caso análogo.

Foi no julgamento da ADIn n.º 2.480-9/PB<sup>29</sup>, onde o Governador do Estado da Paraíba, pretendendo a declaração de inconstitucionalidade do artigo 357 do Regimento Interno do Tribunal de Justiça do aludido Estado, o qual concede que, em casos omissos, o Tribunal se utilize dos regimentos do STF e do STJ,

---

<sup>29</sup> STF, ADIn. 2.480-9, Paraíba. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Diário da justiça da União, Brasília, 15 jun. 2007.

permitindo, assim a propositura de reclamação para preservação de sua competência ou da autoridade de seus julgados.

Deste julgamento colhe-se a lavra do ministro Sepúlveda Pertence consagrando novamente a Reclamação Constitucional em âmbito do Direito de Petição:

O Supremo Tribunal Federal, ao julgar a ADIn 2.212 (Pl. 2.10.03, Ellen, DJ 14.11.2003), alterou o entendimento – firmado em período anterior à ordem constitucional vigente (v.g., Rp 1092, Pleno, Djaci Falcão, RTJ 112/504) – o monopólio da reclamação pelo Supremo Tribunal Federal e assentou a adequação do instituto com os preceitos da Constituição de 1988: de acordo com sua natureza jurídica (**situada no âmbito do direito de petição previsto no art. 5º, XXIV, da Constituição Federal**) e com os princípios da simetria (art. 125, caput e §1º) e da efetividade das decisões judiciais, é permitida a previsão da reclamação na Constituição Estadual).

Nos aludidos julgamentos, os que sustentaram que a reclamação não se tratava de processo, incluindo-a como competência originária daquele Estado, foram os vencedores no aludido julgamento, razão pela qual, tendo em vista a reclamação consagrada no Texto, seriam aplicáveis o princípio da simetria e a teoria dos poderes implícitos.

Em conformidade com tal evolução conceitual se caracterizou o Direito de Petição como natureza jurídica da Reclamação, como se denota da interpretação da Ministra Ellen Gracie, na, ADIn 2.212-1 – CE:

A reclamação constitucional passou a desempenhar um papel importante no cenário do controle de constitucionalidade brasileiro. E, doravante, em virtude de se ter contemplado expressamente seu cabimento nos casos de descumprimento de súmula vinculante, sua importância será reforçada enquanto instrumento próprio para fazerem-se impor efetivamente as decisões sumulares do STF dotadas de eficácia geral e efeito vinculante.

Levando-se em consideração se tratar de posicionamento emanado de julgado proferido em caráter de fiscalização concentrada/abstrata de constitucionalidade, o precedente nos sugere, *a prima facie*, que a matéria tenha sido pacificada no âmbito do Supremo Tribunal Federal.

Antes de adentrarmos nos desdobramentos de tal entendimento, cumpre consignar alguns obstáculos que a tese esbarraria, na visão de Fredie Didier Jr e Leonardo José Carneiro Cunha, tais como: a) Não se poderia exigir pagamento de custas; b) Não se deveria exigir capacidade postulatória; c) A decisão em reclamação não estaria apta a produzir coisa julgada material. (DIDIER JR., CUNHA, 2009, p. 469).

Entretanto, na visão de Eduardo J. Couture, não existiria problema em se admitir a reclamação como manifestação do direito de petição, se pensada que a Reclamação Constitucional seria ação, proveniente do direito de petição. Nessa hipótese, os desencontros jurisprudenciais e doutrinários seriam apenas semânticos, pois, a rigor, estar-se-ia tratando do mesmo fenômeno. (COUTURE, 2009).

Lembra-se que em Silva (2009, p.443), “o direito de petição não pode ser destituído de eficácia. Não pode a autoridade a quem é dirigido escusar pronunciar-se sobre a petição, quer para acolhê-la quer para desacolhê-la com a devida motivação”.

Neste diapasão, o Supremo Tribunal Federal, respaldado na evolução doutrinária, concebeu que a Reclamação Constitucional se encontra fulcrada no Direito de Petição (art. 5º, inciso XXXIV, CF), instrumento de participação político-fiscalizatório dos negócios do Estado, que como visto alhures, tem por finalidade a defesa da legalidade constitucional e do interesse público em geral, sendo seu exercício facultado e desvinculado da comprovação de existência de quaisquer fatos jurídicos oriundos de interesses próprios do peticionário.

Depreende-se desse apanhado que a intenção do legislador constituinte originário foi a de que a reclamação constitucional viesse a servir a todos, inclusive aos estrangeiros, haja vista não poder fazer restrição aos que desejassem noticiar ao poder competente alguma ameaça ou ofensa a direitos, alguma ilegalidade ou abuso de poder. Daí dizer-se que em relação à legitimidade ativa, o Texto Constitucional caracteriza o direito de petição constitucional com esse caráter geral, diametralmente mais amplo e impreciso que o reservado ao *habeas corpus*, mandado de segurança, mandado de injunção ou ao *habeas data*. (MORAES, 2007).

Sendo sua natureza de direito de petição, a reclamação não poderia ser submetida à demonstração das condições da ação ou às formalidades da Lei Processual Civil, tais como a legitimidade e o interesse de agir. Sob esse fundamento, é cogitável o manejo da reclamação pugnando os efeitos da decisão dada por vias de controle difuso, mesmo esta não sendo parte naquela lide originária, conforme será melhor delineado na análise jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal em casos análogos.

Observe-se, ainda, quando os demais instrumentos constitucionais não comportarem o objeto que se pretende seja tutelado, a ação constitucional se mostra remédio adequado para noticiar à autoridade competente sobre determinado fato, irregularidade ou abuso de poder. (MORAES, 2007).

Diante desse diapasão em que se encontra tal fruto do Direito de Petição perante o Supremo Tribunal Federal, cumpre analisarmos alguns desdobramentos que tal crivo gerará na Corte Suprema.

#### **4 ASPECTOS DESTACADOS DO DIREITO DE PETIÇÃO E DA RECLAMAÇÃO CONSTITUCIONAL DIANTE DAS DECISÕES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.**

Na RP 1092-DF<sup>30</sup>, do relator do Pleno Ministro Djaci Falcão, conforme esteio de Lúcio Delfino, deu-se origem a importante acórdão em que se dissecou, a fundo, o instituto da reclamação, origem, evolução, características, natureza jurídica, finalidades e alcance. (DELFINO et al, 2013, p. 301).

Por consequência, foi asseverado no aludido julgamento, que a Reclamação poderia ter natureza de Recurso, Ação ou simplesmente natureza excepcional.

Com efeito, nunca fora realizado, até o julgamento da Adin STF-2.212/CE de relatoria da ministra Ellen Gracie, posicionamento em sede de controle concentrado de constitucionalidade (“erga omnes”) da Suprema Corte.

Nota-se que o instituto foi dissecado em 1984 pelo Ministro Djaci Falcão, porém até a aludida ação direta não havia se posicionado o Supremo Tribunal Federal efetivamente sobre a natureza jurídica da Reclamação Constitucional.

Diante da criação e análise dos institutos pelo Supremo Tribunal Federal, cumpre analisar a admissibilidade da Reclamação Constitucional, tendo em vista ter sido finalmente situada pela própria Corte Suprema no âmbito do Direito de Petição Constitucional.

##### **4.1 ADMISSIBILIDADE DA RECLAMAÇÃO**

Conforme vislumbrado anteriormente neste trabalho, em determinados momentos, o procedimento da reclamação pode não seguir todas as fases, nos casos de indeferimento liminar da inicial, seja por inépcia (STF, Rcl. 2.025<sup>31</sup>), ou pela ausência de condições da ação, senão vejamos.

---

<sup>30</sup> STF, Rp: 1092 DF, Relator: Min. DJACI FALCAO, Data de Julgamento: 31/10/1984, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 19-12-1984 PP-21913 EMENT VOL-01363-01 PP-00027 RTJ VOL-00112-02 PP-00504

<sup>31</sup> Não é a Reclamação, dirigida ao S.T.F., instrumento processual adequado para efeito de desconstituição de seus próprios julgados. 2. Agravo improvido."(Reclamação nº 2.025- AgRg/DF, relator o Ministro Sydney Sanches, DJ de 19.12.2002, p. 70).

O Supremo Tribunal Federal, no que tange a Reclamação Constitucional, tem sustentado o entendimento de que somente os litigantes de prévia declaração em controle de constitucionalidade concentrado, possuem legitimidade para propor Reclamação pugnando pelos efeitos daquela, em desrespeito à autoridade das suas decisões; Já no controle difuso, não há o que se falar em legitimidade de terceiro; portanto, muitos terceiros interessados ficam impossibilitados do manejo da Reclamação.

#### **4.1.1 Admissibilidade da reclamação de terceiro no âmbito do controle concentrado/abstrato de normas.**

Inserir-se no controle concentrado ou abstrato de normas: a ação direta de inconstitucionalidade, ação declaratória de constitucionalidade, arguição de descumprimento de preceito fundamental (COSTA, et al, 2013).

Antes mesmo da promulgação da CF de 1988, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, quanto a não admissibilidade da Reclamação de terceiro interessado em Controle Concentrado ou Abstrato, seguia decidindo:

RECLAMAÇÃO RELATIVA AO CUMPRIMENTO DE ACÓRDÃO DO S.T.F. PROFERIDO EM REPRESENTAÇÃO. -FALTA DE LEGITIMIDADE DO RECLAMANTE, QUE NÃO INTERVEIO NA CAUSA ORIGINARIA. (REGIMENTO INTERNO DO S.T.F., ART. 156). -VOTO VENCIDO. - RECLAMAÇÃO NÃO CONHECIDA<sup>32</sup>.

Diante desta decisão entendeu-se que o reclamante é ilegítimo se não interveniente na causa originária. Apesar da promulgação da Constituição Federal de 1988, bem como da criação da Lei 8.038/90, o entendimento não havia mudado.

RECLAMAÇÃO - GARANTIA DA AUTORIDADE DE DECISÃO PROFERIDA PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - EXCEPCIONALIDADE DO SEU CABIMENTO - AUSÊNCIA DE LEGITIMIDADE ATIVA - PEDIDO NÃO CONHECIDO . (...) - A expressão "parte interessada", constante da Lei n. 8.038/90, deverá no processo objetivo de fiscalização normativa abstrata, limitar-se apenas aos órgãos ativa ou passivamente legitimados a sua instauração (CF, art. 103). Reclamação que não e de ser conhecida, eis que formulada por magistrados, estranhos ao rol taxativo do art. 103 da Constituição<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> STF, Rcl: 136 GO , Relator: SOARES MUNOZ, Data de Julgamento: 26/05/1982, TRIBUNAL PLENO, Data de Publicação: DJ 01-11-1982 PP-11090 EMENT VOL-01273-01 PP-00009.

<sup>33</sup> STF - Rcl: 397 RJ , Relator: Min. CELSO DE MELLO, Data de Julgamento: 25/11/1992, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 21-05-1993 PP-09765 EMENT VOL-01704-01 PP-00197.

Entretanto, ultimamente, é admitida a propositura da reclamação por terceiro prejudicado por atos contrários às decisões em controle concentrado, sendo este legitimado para pleitear os efeitos dados naquelas vias de controle.

Pontualmente, imprescindível trazer o crivo de Mendes e outros (2007), os quais aduzem que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, no que concerne à utilização do instituto da reclamação em sede de controle concentrado de normas, sinalizou uma grande evolução no julgamento da questão de ordem no agravo regimental na RCL 1.880, em 23.05.2002, quando na Corte restou pacífico o cabimento da reclamação para todos aqueles que comprovarem prejuízo resultante de decisões contrárias às teses do STF, em reconhecimento à eficácia vinculante “erga omnes” das decisões de mérito proferidas em sede de controle concentrado.

A retro mencionada decisão foi assim ementada:

Questão de ordem. Ação direta de inconstitucionalidade. Julgamento de mérito. Parágrafo único do art. 28 da Lei nº 9.868/1999: constitucionalidade. Eficácia vinculante da decisão. Reflexos. Reclamação. Legitimidade ativa. [...]

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 nº 8.038/1990, art. 13). Reflexos processuais da eficácia vinculante do acórdão a ser preservado<sup>34</sup>.

Neste andar, solidificou a corte suprema: “Segundo a orientação firmada pelo Supremo Tribunal Federal, são legitimados à propositura de reclamação constitucional todos aqueles que sejam prejudicados por atos contrários às decisões que possuam eficácia vinculante e geral (erga omnes)”.\_ (cf. a Rcl 1.665-AgR, rel. min. Marco Aurélio, Pleno, DJ de 17.06.2005; a Rcl 1.639-AgR, rel. min. Octavio Gallotti, Pleno, DJ de 24.11.2000 e a Rcl 1.880-AgR, rel. min. Maurício Corrêa, Pleno, DJ de 19.03.2004)

Conforme Mendes e outros (2007), “os vários óbices à aceitação do instituto da reclamação em sede de controle concentrado parecem superados, estando a corte suprema detentora de condições para ampliar a utilização desse importante e singular instrumento da jurisdição constitucional brasileira”

Diante da evolução na interpretação da natureza jurídica da Reclamação Constitucional na ADIn STF-2.212/CE, necessário se faz uma análise deste instituto em sede de controle difuso de constitucionalidade.

---

<sup>34</sup> STF, RCL-AgRg 1.880, Rel. Maurício Corrêa, DJ 19.03.2004.

#### 4.1.2 Inadmissibilidade da reclamação de terceiro no âmbito do controle difuso/incidental de normas

Já no que tange ao controle difuso e incidental de constitucionalidade, o Supremo Tribunal Federal há muitos anos, sequer admite a Reclamação de terceiro interessado nestes casos, pela decisão obtida neste tipo de julgamento ter eficácia ‘inter partes’:

DIREITO CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL. RECLAMAÇÃO. PRESERVAÇÃO DA COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL E GARANTIA DA AUTORIDADE DE SUAS DECISÕES. ARTIGO 102, I, “I”, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E ARTIGO 156 DO REGIMENTO INTERNO DO S.T.F.

1. Os julgamentos do S.T.F, nos Conflitos de Jurisdição e nos Recursos Extraordinários, referidos na Reclamação, têm eficácia apenas ‘inter partes’, não ‘erga omnes’, por encerrarem, apenas, controle difuso (‘in concreto’) de constitucionalidade.

2. E como a Reclamante não foi parte em tais processos, não pode se valer do art, nem do art. 156 do RISTF, para impedir a execução de outros julgados em que foi parte, e que sequer chegam ao STF<sup>35</sup>.

Em que pese promulgada a Constituição Federal de 1988, o entendimento no Supremo Tribunal Federal não se modificou:

AGRAVO REGIMENTAL EM RECLAMAÇÃO. RECLAMAÇÃO POR SUPOSTA AFRONTA A DECISÕES PROFERIDAS POR ESTA CORTE. ALEGAÇÃO DE AFRONTA À SÚMULA 730 E A DECISÕES PROFERIDAS EM PROCESSOS SUBJETIVOS DOS QUAIS O RECLAMANTE NÃO FOI PARTE. IMPROVIMENTO.

I - Não cabe reclamação, utilizada para garantir a autoridade das decisões proferidas pelo STF, por violação a Súmula ou a decisões proferidas em processos subjetivos dos quais o reclamante não foi parte. Precedentes. II - Agravo regimental improvido<sup>36</sup>.

Conforme se depreendem das decisões de lavra de diversos ministros da corte suprema do país, terceiros ficam impedidos de auferir manifestação do Supremo Tribunal Federal, em sede de Reclamação, por não figurarem como parte na respectiva via de controle difuso e incidental de constitucionalidade, ou seja, perante a Corte Suprema, são ilegítimos para reclamar.

Entretanto, nitidamente, a construção pretoriana da Corte Constitucional lança fundações objetivando mudanças de paradigmas, principalmente no campo

<sup>35</sup> STF, Rcl: 447 PE, Relator: Min. SYDNEY SANCHES, Data de Julgamento: 16/02/1995, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 31-03-1995 PP-07772 EMENT VOL-01781-01 PP-00056

<sup>36</sup> STF - Rcl-AgR: 5130 CE, Relator: RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 10/10/2007, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-139 DIVULG 08-11-2007 PUBLIC 09-11-2007 DJ 09-11-2007 PP-00030 EMENT VOL-02297-02 PP-00236

hermenêutico, mediante utilização de fórmulas de preclusão, tal como registrado pela Ministra Ellen Gracie, nos autos do AI 375.011-AgR/RS, verbis: “O Supremo Tribunal Federal, em recentes julgamentos, vem dando mostras de que o papel do recurso extraordinário na jurisdição constitucional está em processo de redefinição, de modo a conferir maior efetividade às decisões”.

Sendo a Reclamação uma certa forma de materialização do Direito de Petição, possuindo este direito eficácia constitucional, conforme Moraes (2006): obriga as autoridades públicas endereçadas ao seu recebimento, ao exame e, se necessário for, à resposta em prazo razoável, sob pena de configurar-se violação ao direito líquido e certo do peticionário, curável com mandado de segurança.

Nessa esteira, diante do direito de petição estar contido nos direitos fundamentais individuais e coletivos, não podendo ser seu recebimento negado e apreciado, sob pena de mandado de segurança, bem como a reclamação estar contida no direito de petição pelo crivo do Supremo Tribunal Federal, há de ser discutido de maneira exauriente na comunidade jurídica, a inconstitucionalidade da não admissibilidade da Reclamação, baseada em desrespeito à autoridade das suas decisões tomadas em via de controle difuso e incidental de constitucionalidade, sobre um mesmo objeto, mesmo que a parte reclamante não tenha sido parte em tais processos.



## 5 CONCLUSÃO

Ao longo deste trabalho verificaram-se os Direitos Fundamentais, partindo-se de suas gerações ou dimensões, com enfoque na eficácia e aplicabilidade dos direitos individuais e coletivos; contrastando a visão doutrinária com o posicionamento jurisprudencial a respeito da natureza jurídica da reclamação constitucional, sendo por fim destacados os aspectos teóricos e práticos do Direito de Petição e Reclamação Constitucional perante o Supremo Tribunal Federal, em sede de controle de constitucionalidade.

Denotou-se, da análise da jurisprudência da Corte Suprema, bem como dos aspectos destacados da Reclamação Constitucional, que, com respaldo no Direito de Petição, esta é amplo instrumento para fiscalização dos negócios do Estado, na qual se destina à proteção dos direitos, da Carta Magna, da Legislação ou do interesse público em geral, podendo se materializar, quando proposta, conforme artigos 102, I, I, 103-A, parágrafo 3º, e 105, I, f, da Carta Magna de 1988, para:

- a) preservação da competência do Tribunal;
- b) garantia da autoridade do Tribunal;
- c) aplicação de súmula vinculante em virtude de desrespeito do Tribunal.

Diante do apanhado bibliográfico em disposição, racionalizou-se que a interpretação da natureza jurídica do instituto Reclamação Constitucional foi pacificada perante o Supremo Tribunal Federal, situando-a em âmbito do Direito de Petição.

Sendo assim, tal interpretação gerou o contraste jurisprudencial no último capítulo que permitiu a visualização da restrição feita pela Suprema Corte, no que concerne à fruição de tal direito fundamental, em sede de controle difuso de constitucionalidade, pois o Supremo Tribunal Federal não está recebendo, nem admitindo a Reclamação Constitucional de terceiro interessado ou participante do processo prévio, em processos de mesmo objeto. Ora, não poderia ser alvo de redução dos efeitos, e sim ampliação destes; não pode a autoridade negar seu recebimento e seu exame, em razão de possuir eficácia constitucional, sob pena de mandado de segurança.

Por fim, partindo destas constatações, das quais já se materializou graves desdobramentos, deverá ser alvo de análise em novas pesquisas, a

insegurança jurídica causada pela interpretação dada pela ministra Ellen Gracie, porquanto ampliado o conceito de parte interessada, sendo o direito de petição cabível em face de qualquer órgão público e qualquer tribunal, "independentemente do pagamento de taxas", consoante regra insculpida no inciso XXXIV do artigo 5º da Constituição Federal de 1988.



## REFERÊNCIAS

ALENCAR, Rosmar Rodrigues; ALVES, Francisco Glauber Pessoa; ALVIM, Eduardo Arruda; ARAÚJO, José Henrique Mouta; AURELLI, Arlete Inês; COSTA, Eduardo José da Fonseca; CUNHA, Leonardo José Carneiro; DANTAS, Marcelo Navarro Ribeiro; DELFINO, Lúcio; DIDIER JR., Fredie; HOMMERDING, Adalberto Narciso; LIMONGE, Aroldo; MALLET, Estêvão; MARTINS, Ives Gandra da Silva; NOBRE JR., Edilson Pereira; NOGUEIRA, Pedro Henrique Pedrosa; PAVAN, Cláudia Fonseca Morato; RAMOS, Glauco Gumerato; SILVA, Henrique Neves da; TELES, Ney Moura. **Reclamação Constitucional**. Salvador. Editora JusPODIVM, 2013.

ALVIM, Eduardo Pellegrini de Arruda; NERY JR, Nelson; WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Coord). **Aspectos polêmicos e atuais dos recursos**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2000.

AMARAL SANTOS, Moacyr. **Primeiras Linhas de Direito Processual Civil**. São Paulo: Saraiva, 1997.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 10 out. 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei 5.869, de 11 de janeiro de 1973**. Institui o Código de Processo Civil. Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5869compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5869compilada.htm)>. Acesso em: 10 out. 2012.

\_\_\_\_\_. **Lei 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. Brasília, DF. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8038.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8038.htm)>. Acesso em: 06 de jun. de 2013.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. **Reclamação nº 2032 – Santa Catarina**. Relator: Ministro José Delgado. Reclamante: Gilberto Muller e outros. Reclamado: Juiz Federal da 1º Vara da Subseção judiciária de Chapecó/SC. Brasília, DF, **08/11/2006**. Disponível em: <<http://stj.jusbrasil.com/jurisprudencia/812513/reclamacao-rcl-2032-sc-2005-0185188-3>>. Acesso em: 6 de jun. de 2013.

\_\_\_\_\_. **Supremo Tribunal Federal**. Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal de 1956. Brasília, DF. disponível

em<[http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoregimentointerno/anexo/ristf\\_fevereiro\\_2010.pdf](http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoregimentointerno/anexo/ristf_fevereiro_2010.pdf)> Acesso em: 06 de jun. de 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.212 – Ceará**. Relatora: Min. Ellen Gracie. Requerente: Governador do Estado do Ceará. Requerido: Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. Brasília, DF, **02/10/2003**. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com/jurisprudencia/14743922/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-2212-ce>>. Acesso em: 6 de jun. de 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.480 – Paraíba**. Relator: Min. Sepúlveda Pertence. Requerente: Governador do Estado da Paraíba. Requerido: Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba. Brasília, DF, **01/04/2007**. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com/jurisprudencia/757675/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-2480-pb>>. Acesso em: 6 de jun. de 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental em Ação Ordinária nº 1.531 – Distrito Federal**. Relatora: Min. Cármen Lúcia. Agravante: Simone Janson Nejar. Agravado: Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul. Brasília, DF, **03/06/2009**. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=598704>>. Acesso em: 6 de jun. de 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental em Mandado de Injunção nº 772 – Rio de Janeiro**. Relator: Min. Celso de Mello. Agravante: Ramiro Carlos Rocha Rebouças. Brasília, DF, **24/10/2007**. Disponível em: <<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=582646>>. Acesso em: 6 de jun. de 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental em Reclamação nº 1880 – São Paulo**. Relator: Min. Maurício Corrêa. Agravante: Município de Turmalina. Agravado: Presidente do Tribunal Regional do Trabalho 15ª Região. Brasília, DF, **06/11/2002**. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com/jurisprudencia/772348/agregna-reclamacao-rcl-agr-1880-sp>>. Acesso em: 6 de jun. de 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Agravo Regimental em Reclamação nº 5130 – Ceará**. Relator: Min. Ricardo Lewandovski. Agravante: Município de Fortaleza. Agravado: Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. Brasília, DF, **10/10/2007**. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com/jurisprudencia/746688/reclamacao-rcl-447-pe>>. Acesso em: 6 de jun. de 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação nº 136 – Goiás**. Relator: Min. Soares Munoz. Reclamante: Jaci dos Campos Netto. Reclamado: Assembléia Legislativa de Goiás. Brasília, DF, **26/05/1982**. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com/jurisprudencia/2841276/reclamacao-rcl-136-go>>. Acesso em: 6 de jun. de 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação nº 397 – Rio de Janeiro**. Relator: Celso de Mello. Reclamante: Luiz Carlos Salles Guimarães e outros. Reclamado: Conselho da Magistratura do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Brasília, DF, **25/11/1992**. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com/jurisprudencia/14708338/questao-de-ordem-na-medida-cautelar-na-reclamacao-rcl-397-rj>>. Acesso em: 6 de jun. de 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação nº 434 – São Paulo**. Relator: Min. Francisco Rezek. Reclamante: Procurador-Geral da República. Reclamados: Juízes de Direito da 2º e 3ª Vara da Fazenda Pública de São Paulo. Brasília, DF, **10/12/1994**. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com/jurisprudencia/14704801/reclamacao-rcl-434-sp>>. Acesso em: 6 de jun. de 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação nº 447 – Pernambuco**. Relator: Sydney Sanches. Reclamante: Prefeitura Municipal de Carpina. Reclamado: Presidente do Tribunal Regional do Trabalho 6ª Região. Brasília, DF, **15/02/1995**. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com/jurisprudencia/746688/reclamacao-rcl-447-pe>>. Acesso em: 6 de jun. de 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação nº 1933 – Amazonas**. Relator: Min. Celso de Mello. Reclamante: Espólio de Luiz Barbosa de Lima e outro. Reclamado: Tribunal de Justiça do Estado de Amazonas. Brasília, DF, **16/05/2002**. Disponível em: <<http://stf.jusbrasil.com/jurisprudencia/14748146/reclamacao-rcl-1933-am>>. Acesso em: 6 de jun. de 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação nº 2.025 – Distrito Federal**. Relator: Ministro Sydney Sanches. Reclamante: Procurador-Geral do Distrito Federal e outros. Reclamado: Fundação Zerbini e outros. Brasília, DF, **19/12/2002**. Disponível em: <<http://tj-mg.jusbrasil.com/jurisprudencia/6017918/100000441606380001-mg-1000004416063-8-000-1-tjmg>>. Acesso em: 6 de jun. de 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação nº 1652 – Rio de Janeiro**. Relator: Min. Gilmar Mendes. Reclamante: Procuradoria Geral da República. Reclamado: Governo do Rio de Janeiro. Brasília, DF, **28/04/2003**. Disponível em: <

<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=60413&caixaBusca=N>>. Acesso em: 6 de jun. de 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação nº 5130 – Ceará**. Relator: Min. Ricardo Lewandovski. Reclamante: Tribunal de Justiça do Estado do Ceará Paulo. Reclamado: Município de Fortaleza e outros. Brasília, DF, **10/10/2007**. Disponível em: <  
<http://stf.jusbrasil.com/jurisprudencia/755513/agregna-reclamacao-rcl-agr-5130-ce>>. Acesso em: 6 de jun. de 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação nº 6479 – Rio de Janeiro**. Relator: Min. Joaquim Barbosa. Reclamante: Alexandre Marcos Mocaiber Cardoso e outros. Reclamado: Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Brasília, DF, **15/05/2009**. Disponível em: <  
<http://stf.jusbrasil.com/jurisprudencia/4225433/assist-reclamacao-rcl-6479>>. Acesso em: 6 de jun. de 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação nº 707 – São Paulo**. Relator: Min. Dias Toffoli. Reclamante: Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Reclamado: Município de São Paulo. Brasília, DF, **06/02/2013**. Disponível em: <  
<http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3467596>>. Acesso em: 6 de jun. de 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Reclamação nº 14674 – Distrito Federal**. Relator: Min. Ricardo Lewandovski. Reclamante: Procurador-Geral do Distrito Federal e outros. Reclamado: Fundação Zerbini e outros. Brasília, DF, **14/03/2013**. Disponível em: <  
<http://stf.jusbrasil.com/jurisprudencia/23080049/reclamacao-rcl-14674-df-stf>>. Acesso em: 6 de jun. de 2013.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Representação nº 1092 – Distrito Federal**. Relator: Min. Djaci Falcão. Representante: Procuradoria Geral da República. Representado: Tribunal Federal de Recursos. Brasília, DF, **30/10/1984**. Disponível em: <  
<http://stf.jusbrasil.com/jurisprudencia/728423/representacao-rp-1092-df>>. Acesso em: 6 de jun. de 2013.

BAPTISTA DA SILVA, Ovídio Araújo. **Curso de processo civil: processo de conhecimento**. 4.ed. v.1. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1998.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. **Comentários à Constituição do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988: arts.5 a 17. São Paulo: Saraiva. 2001.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. São Paulo, Malheiros, 1997. Curso de Direito Constitucional, 7ª edição.

BONIFÁCIO, Artur Cortez. **Direito de Petição: garantia constitucional**, São Paulo: Método, 2004.

BUENO, Cássio Scarpinella. **Curso sistematizado de direito processual civil. 5: recursos, processos e incidentes nos tribunais, sucedâneos recursais: técnicas de controle das decisões jurisdicionais**. São Paulo: Saraiva, 2008.

CAMARGO, Marcelo Novelino. **Direito Constitucional**. Ed. 3, Método, 2009.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 3 ed. Coimbra: Almedina, 1998.

\_\_\_\_\_, José Joaquim Gomes Gomes, **Direito constitucional**, 7ª ed., Coimbra: Edições Almedina, 2004.

COCURUTTO, Ailton. **Os Princípios da Dignidade da Pessoa Humana e da Inclusão Social**. São Paulo: Malheiros, 2009.

COUTURE, Eduardo J., **Fundamentos del derecho procesal civil**, 3ª ed., Buenos Aires: Ediciones, 2009.

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

DIDIER JR, Fredie; CUNHA, Leonardo José Carneiro da. **Curso de direito processual civil**. 7. ed. Salvador: Editora JusPODIVM, Vol. 3, 2009.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, **Comentários à Constituição Brasileira**, 6ª Ed, São Paulo, 1986.

GILISSEN, John. **Introdução histórica ao direito**. 2. ed. Lisboa (Portugal): Calouste Gulbenkian, 1995.

GRINOVER, Ada Pellegrini Grinover. **A reclamação para garantia da autoridade das decisões dos Tribunais**. In: *Revista Jurídica Consulex*, n. 127, Brasília: Consulex, 2002.

LEONEL, Vilson; MOTTA, Alexandre de Medeiros. **Ciência e pesquisa**: livro didático. 2. ed. rev. e atual. Palhoça: UnisuVirtual, 2007.

LOPES, Bruno Vasconcelos Carrilho. **Honorários advocatícios no processo civil**. São Paulo: Saraiva, 2008.

LUÑO, Antonio Enrique Pérez Luño. **Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución**. 6 ed. Madrid: Tecnos, 1999, p. 48.

MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia científica: para o curso de direito**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

MEZZAROBBA Orides; MONTEIRO, Claudia Servilha. **Manual de metodologia da pesquisa no direito**. São Paulo: Saraiva, 2003.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. Brasília: Brasília Jurídica, 2007.

MIRANDA, Pontes de. **Comentários à Constituição de 1967**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1968.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 19. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

\_\_\_\_\_, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

MORATO, Leonardo Lins. **Reclamação e sua aplicação para o respeito da súmula vinculante**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

NERY JUNIOR, Nelson; NERY, Rosa Maria de Andrade. **Constituição Federal comentada e legislação constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

NERY JR., Nelson; **Princípios Fundamentais – Teoria Geral dos Recursos**, 4ª Ed. São Paulo: RT, 1997.

PACHECO, José da Silva. **O mandado de segurança e outras ações constitucionais típicas**. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. **Tratado das ações. Ação, classificação eficácia.** t.1. Atualizado por Vilson Rodrigues Alves. Campinas: Bookseller, 1998.

ROSAS, Roberto, **Direito Processual Constitucional**, 3ª ed., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1999

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais**, 10º edição, 2009.

SHIMURA, Sérgio. **Título Executivo.** São Paulo: Saraiva, 1997.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo.** 29. ed. São Paulo: Malheiros Ed., 2009.

\_\_\_\_\_, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**, Malheiros 2005.