

**FLAVIA BAHIA**

# CONSTITUCIONAL

PRÁTICA



**2ª FASE**

**22ª**  
EDIÇÃO

.....  
revista,  
ampliada e  
atualizada

 EDITORA  
*Jus*PODIVM

[www.editorajuspodivm.com.br](http://www.editorajuspodivm.com.br)

## CAPÍTULO 9

# RECLAMAÇÃO

A Reclamação está regulamentada no CPC entre os arts. 988 e 993 e, ainda, encontra fundamento na Constituição Federal, que trata da Reclamação de competência do Supremo Tribunal Federal (art. 102, I, I e art. 103-A, §3º) e do Superior Tribunal de Justiça (art. 105, I, f), como veremos adiante.

### ► Hipóteses de cabimento e legitimidade ativa

De acordo com o art. 988, do CPC, a parte interessada ou o Ministério Público, poderão apresentar Reclamação para:

“I – preservar a competência do tribunal;

II – garantir a autoridade das decisões do tribunal;

III – garantir a observância de enunciado de súmula vinculante e de decisão do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade; (Redação dada pela Lei nº 13.256, de 2016)

IV – garantir a observância de acórdão proferido em julgamento de incidente de resolução de demandas repetitivas ou de incidente de assunção de competência; (Redação dada pela Lei nº 13.256, de 2016)”

### ► Reclamação para preservação da competência do Tribunal – art. 988, I, do CPC e art. 102, inciso I, alínea “I”, da CRFB/88

As competências (originárias e recursais) do STF se esgotam na Constituição Federal. Caso o juiz singular ou o Tribunal viole uma das atribuições da Corte, previstas no art. 102, I a III da CRFB/88, caberá Reclamação.

Um mandando de segurança contra o Presidente da República, por exemplo, impetrado perante um juízo federal de primeiro grau, **acarreta** usurpação da competência do Supremo, tendo em vista a norma contida no artigo 102, inciso I, alínea “d”, da Constituição, sendo cabível o ajuizamento de reclamação perante a Corte Suprema.

► **Reclamação para garantia da autoridade de decisão do Tribunal – art. 988, II, do CPC e art. 102, inciso I, alínea “I”, da CRFB/88**

A reclamação para garantia da autoridade de decisão do Tribunal tem por objetivo impor a autoridade do julgador, ou seja, fazer com que ele seja respeitado.

No âmbito do Supremo, a reclamação pode ter por escopo garantir a autoridade de uma decisão proferida em processo subjetivo. Se a Corte, em sede de recurso extraordinário, mandado de segurança ou *habeas corpus*, por exemplo, profere determinada decisão, o desrespeito, por parte de outro juízo ou autoridade administrativa, a esta decisão, dá ensejo ao ajuizamento de reclamação perante o STF.

► **Reclamação para garantir a observância de enunciado de súmula vinculante e de decisão do Supremo Tribunal Federal em controle concentrado de constitucionalidade – art. 988, III, do CPC e art. 103-A, § 3º, da CRFB/88**

A terceira hipótese de cabimento da reclamação constitucional está vinculada ao descumprimento de súmula vinculante. De acordo com o art. 7º da Lei 11.417/06: “Da decisão judicial ou do ato administrativo que contrariar enunciado de súmula vinculante, negar-lhe vigência ou aplicá-lo indevidamente caberá reclamação ao Supremo Tribunal Federal, sem prejuízo dos recursos ou outros meios admissíveis de impugnação”. Com relação às decisões administrativas, entretanto, a lei trouxe a necessidade de um contencioso administrativo obrigatório, conforme dicção do § 1º do art. 7º: “Contra omissão ou ato da administração pública, o uso da reclamação só será admitido após esgotamento das vias administrativas”.

De acordo com o art. 103-A, § 3º, da CRFB/88: “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.”

Ademais, a reclamação pode ter por escopo garantir a autoridade de uma decisão proferida em processo objetivo. Dessa forma, se a Corte, em sede de Ação Direta de Inconstitucionalidade, decidir declarar a invalidade de uma norma e posteriormente o Tribunal de Justiça resolver aplicar

essa lei já declarada inconstitucional pelo Tribunal, caberá Reclamação. Do mesmo modo, se a autoridade administrativa contrariar a decisão do STF, também caberá Reclamação.

**Não cabe Reclamação em face de decisão que descumprir enunciado de Súmula não vinculante!**

► **Reclamação para garantir a observância de acórdão proferido em julgamento de incidente de resolução de demandas repetitivas (IRDR) ou de incidente de assunção de competência (IAC) – art. 988, IV, do CPC**

Nesses casos, será competente para julgar a Reclamação o Tribunal cuja competência se busca preservar ou cuja autoridade se pretende garantir, de acordo com o art. 988, § 1º, do CPC.

**Importante ressaltar que** as hipóteses de cabimento previstas no art. 988, incisos III e IV, compreendem a aplicação indevida da tese jurídica e sua não aplicação aos casos que a ela correspondam.

**ATENÇÃO!! A Reclamação não é admissível** após o trânsito em julgado da decisão reclamada e para garantir a observância de acórdão de recurso extraordinário com repercussão geral reconhecida ou de acórdão proferido em julgamento de recursos extraordinário ou especial repetitivos, quando não esgotadas as instâncias ordinárias, de acordo com o art. 988, § 5º, do CPC.

**Ressalte-se que a Súmula nº 734 do STF já afirmava não ser cabível reclamação contra decisão judicial transitada em julgado.**

► **Procedimento**

A reclamação deverá ser instruída com prova documental e dirigida ao Presidente do Tribunal. Depois, será autuada e distribuída ao relator do processo principal, sempre que possível, de acordo com os §§ 2º e 3º do art. 988, do CPC.

Na forma do art. 989, do CPC, o relator, ao despachar a reclamação:

- I – requisitará informações da autoridade a quem for imputada a prática do ato impugnado, que as prestará no prazo de 10 (dez) dias;
- II – se necessário, ordenará a suspensão do processo ou do ato impugnado para evitar dano irreparável;

III – determinará a citação do beneficiário da decisão impugnada, que terá prazo de 15 (quinze) dias para apresentar a sua contestação.”

O Ministério Público terá vista do processo por cinco dias após o decurso do prazo para informações e para o oferecimento da contestação pelo beneficiário do ato impugnado, na reclamação que não houver formulado.

De acordo com o art. 992, do CPC: “Julgando procedente a reclamação, o tribunal cassará a decisão exorbitante de seu julgado ou determinará medida adequada à solução da controvérsia.”

Vale destacar que a inadmissibilidade ou o julgamento do recurso interposto contra a decisão proferida pelo órgão reclamado não prejudica a reclamação, nos termos do § 6º do art. 988, do CPC.

### ► Tutela de urgência

De acordo com o art. 989, II, do CPC, o relator, se necessário, ordenará a suspensão do processo ou do ato impugnado para evitar dano irreparável.

A tutela de urgência será concedida quando houver elementos que evidenciem a probabilidade do direito e o perigo de dano ou o risco ao resultado útil do processo, conforme preceitua o art. 300, *caput*, do CPC.

### ► Tutela de evidência

Na forma do art. 311, do CPC, a tutela da evidência será concedida, independentemente da demonstração de perigo de dano ou de risco ao resultado útil do processo, quando:

- I - ficar caracterizado o abuso do direito de defesa ou o manifesto propósito protelatório da parte;
- II - as alegações de fato puderem ser comprovadas apenas documental e houver tese firmada em julgamento de casos repetitivos ou em súmula vinculante;
- III - se tratar de pedido reipersecutório fundado em prova documental adequada do contrato de depósito, caso em que será decretada a ordem de entrega do objeto custodiado, sob cominação de multa;
- IV - a petição inicial for instruída com prova documental suficiente dos fatos constitutivos do direito do autor, a que o réu não oponha prova capaz de gerar dúvida razoável.

Segundo o parágrafo único do art. 311, do CPC, nas hipóteses dos incisos II e III, o juiz poderá decidir liminarmente.

### ► **Jurisprudência do STF sobre a reclamação**

“Inexiste ofensa à autoridade de Súmula Vinculante quando o ato de que se reclama é anterior à decisão emanada da Corte Suprema.” (Rcl 6.449-AgR, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 25-11-2009, Plenário, DJE de 11-12-2009).

“Não cabe reclamação constitucional para questionar violação a súmula do STF destituída de efeito vinculante. Precedentes. As atuais súmulas singelas do STF somente produzirão efeito vinculante após sua confirmação por dois terços dos Ministros da Corte e publicação na imprensa oficial (art. 8º da EC 45/2004).” (Rcl 3.284-AgR, Rel. Min. Ayres Britto, julgamento em 1º-7-2009, Plenário, DJE de 28-8-2009).

“(…) somente as decisões concessivas das liminares em ADIs e ADCs é que se dotam de efeito vinculante. Não as denegatórias. Ante a natureza subjetiva do processo, as decisões proferidas em reclamação não têm eficácia *erga omnes* (contra todos).” (Rcl 3.424-AgR, Rel. Min. Ayres Britto, julgamento em 11-10-2007, Plenário, DJE de 1º-8-2008).

“Reclamação não é recurso e não se destina a examinar o ato impugnado com vistas a repudiá-lo por alguma invalidade processual-formal ou corrigi-lo por erros em face da lei ou da jurisprudência.” (Rcl 3.800-AgR, Rel. Min. Ellen Gracie, julgamento em 2-2-2006, Plenário, DJ de 9-6-2006.)

“A ação constitucional da reclamação não admite pedido de caráter preventivo.” (Rcl 4.058-AgR, Rel. Min. Cezar Peluso, julgamento em 17-2-2010, Plenário, DJE de 9-4-2010.)

“Impossibilidade de utilização de reclamação quando há recurso apropriado e cabível contra a decisão reclamada.” (Rcl 5.159-AgR, Rel. Min. Carmen Lúcia, julgamento em 26-6-2007, Primeira Turma, DJ de 10-8-2007.)

### ► **Caso concreto e elaboração de peça**

#### **(XXXII Exame de Ordem)**

Após regular aprovação em concurso público de provas e títulos, João da Silva foi nomeado e empossado no cargo de técnico administrativo de nível médio, vinculado ao Poder Executivo do Município Alfa. Exerceu suas

funções com grande dedicação por mais de uma década. Durante esse período, também teve oportunidade de concluir o curso de Administração de Empresas.

Assim que João concluiu a faculdade, foi editada a Lei Municipal nº 123/18, que permitia aos ocupantes do cargo de provimento efetivo de técnico administrativo de nível médio, desde que preenchessem os requisitos exigidos, optarem pela transposição para o cargo de auditor administrativo de nível superior, passando a integrar a respectiva carreira.

Poucos dias após a promulgação da Lei Municipal nº 123/18, um ocupante do cargo de auditor administrativo de nível superior faleceu e, com a vacância, João formulou o requerimento de transposição, o qual foi imediatamente deferido pela Administração Pública. Com isso, Mário, único candidato aprovado no concurso público destinado ao provimento do cargo de auditor administrativo de nível superior, que ainda não fora nomeado, foi preterido.

Mário, irresignado com a situação, interpôs recurso, que foi apreciado por todas as instâncias administrativas, não tendo sido acolhida a tese de que a Lei Municipal nº 123/18 afrontava o teor de Súmula Vinculante. Acresça-se que a validade do concurso iria exaurir-se no fim do mês seguinte, e Mário estava desempregado.

À luz desse quadro, como advogado(a), redija a peça processual mais adequada, perante o Supremo Tribunal Federal, para combater a nomeação de João para o cargo de auditor administrativo de nível superior. (Valor: 5,00)

Obs.: a peça deve abranger todos os fundamentos de Direito que possam ser utilizados para dar respaldo à pretensão. A simples menção ou transcrição do dispositivo legal ou de Súmula não confere pontuação.

**EXM<sup>o</sup>. SR. MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL.**

*(pular aproximadamente 5 linhas em todas as petições iniciais)*

Mário, nacionalidade..., estado civil... (ou existência de união estável), profissão..., portador do RG n<sup>o</sup>..., e do CPF n<sup>o</sup>..., endereço eletrônico..., residente e domiciliado..., nesta cidade, por seu advogado infra-assinado, conforme procuração anexa, com escritório..., endereço que indica para os fins do art. 77, V, do CPC, com fundamento no art. 103-A, § 3<sup>o</sup>, da CRFB/88, e/ou no art. 988, III e § 4<sup>o</sup>, do CPC, e/ou no art. 7<sup>o</sup> da Lei 11.417/06, vem apresentar

**RECLAMAÇÃO**

ou

**RECLAMAÇÃO CONSTITUCIONAL**

em face de ato do Prefeito do Município Alfa que contrariou o enunciado da Súmula Vinculante 43 do Supremo Tribunal Federal.

**I – DA DECISÃO OBJETO DA RECLAMAÇÃO**

Sabe-se que o Supremo Tribunal Federal, editou a súmula 43, com efeitos vinculantes, que preceitua que “é inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido.”

Mesmo sabendo da citada súmula vinculante, o Prefeito do Município Alfa editou a Lei Municipal n<sup>o</sup> 123/18, que permitia aos ocupantes do cargo de provimento efetivo de técnico administrativo de nível médio, desde que preenchessem os requisitos exigidos, optarem pela transposição para o cargo de auditor administrativo de nível superior, passando a integrar a respectiva carreira, e a Administração Pública aplicou tal preceito legal, ignorando o citado enunciado de súmula vinculante.

Com isso, Mário, único candidato aprovado no concurso público destinado ao provimento do cargo de auditor administrativo de nível superior, que ainda não fora nomeado, foi preterido, tendo João da Silva – beneficiado com a aplicação da Lei Municipal n<sup>o</sup> 123/18 em sede administrativa –, formulado um requerimento de transposição que foi imediatamente deferido pela Administração Pública, já que um ocupante do cargo de auditor administrativo de nível superior havia falecido e, diante da vacância, João formulou seu pleito.

Tendo em vista a decisão da Administração Pública pelo deferimento do requerimento de transposição de João, Mário, indignado com a situação, tendo sido prejudicado, interpôs recurso, que foi apreciado por todas as instâncias administrativas, não tendo sido acolhida a tese de que a Lei Municipal n<sup>o</sup> 123/18 afrontava o teor da Súmula Vinculante 43 do Supremo Tribunal Federal.

Ademais, a validade do concurso irá se exaurir no fim do mês seguinte, estando Mário desempregado e configurado, no caso em tela, o claro desrespeito à força vinculante do enunciado da súmula em comento, havendo necessidade de propositura da presente Reclamação.

## II – DA TUTELA DE URGÊNCIA

A previsão para concessão da tutela de urgência na Reclamação Constitucional está presente no art. 989, II, com natureza de medida cautelar.

O *fumus boni iuris* reside nos argumentos de fato e de direito apresentados na presente e comprovados mediante a documentação anexa, e o *periculum in mora* também se encontra demonstrado, tendo em vista a urgência da situação, para suspender os efeitos do ato de nomeação de João, evitando dano irreparável, consistente no desempenho de uma função pública por quem não preencheu o principal requisito constitucional exigido, a aprovação em concurso público.

## III – DOS FUNDAMENTOS JURÍDICOS

De acordo com o art. 103-A, § 3º, da CRFB/88, e art. 7º da Lei 11.417/06, 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.

E, ainda, o próprio Código de Processo Civil, de acordo com o art. 988, III e § 4º, do CPC, afirma o cabimento de Reclamação Constitucional para garantir a observância de enunciado de súmula vinculante. As normas procedimentais relativas a presente estão previstas no CPC, entre os arts. 988 e 993.

Os efeitos vinculantes da súmula têm fundamento constitucional no caput do art. 103-A, que preceitua que a Corte Constitucional pode, 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.

No caso ora analisado, a Administração Pública, órgão atingido pelos efeitos vinculantes das súmulas vinculantes, proferiu decisão que afronta o teor do enunciado 43 do Supremo Tribunal Federal, violando tais efeitos, tendo em vista que ao deferir o requerimento administrativo, foi aplicada a Lei Municipal nº 123/18 em detrimento da Constituição da República.

Dessa forma, houve ofensa a súmula vinculante 43 do STF, segundo a qual “é inconstitucional toda modalidade de provimento que propicie ao servidor investir-se, sem prévia aprovação em concurso público destinado ao seu provimento, em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido.” Prevalece, nesse caso, o entendimento de que a transposição ofende a exigência de prévia aprovação em concurso público para a investidura em cargo público, nos termos do art. 37, inciso II, da CRFB/88.

Ademais, importante ressaltar que a presente Reclamação é cabível em razão do esgotamento das vias administrativas, o que se deu no caso em tela, nos termos do art. 7º, § 1º, da Lei nº 11.417/06.

## IV – DOS PEDIDOS

Pelas razões acima expostas, o Reclamante requer:

- a) a concessão da medida cautelar para suspender os efeitos do ato de nomeação, para evitar dano irreparável, na forma do art. 989, II, do CPC;
- b) que ao final seja julgado procedente o pedido, com a confirmação da concessão da medida cautelar, para que seja anulado o ato administrativo que deferiu a transposição do cargo de técnico administrativo de nível médio para o de auditor administrativo de nível superior para fins de preservação da súmula vinculante 43 do STF;
- c) a citação do beneficiário da decisão impugnada, João da Silva, para apresentar a sua contestação, conforme art. 989, III, do CPC;
- d) a oitiva (ou requisição de informações) da autoridade Reclamada, o Prefeito do Município Alfa, nos termos do art. 989, I, do CPC;
- e) a oitiva (ou intimação) do Procurador-Geral da República, na forma do art. 991 do CPC;
- f) a juntada dos documentos anexos.

Valor da causa de acordo com o art. 291 do CPC.

Ou

Valor da causa de acordo com o art. 319 do CPC.

Ou

Valor da causa de acordo com o art. 319, V, do CPC.

Termos em que,

Pede deferimento.

Local... e data...

Advogado

OAB nº ...

### ► Caso concreto da peça do Exame de Ordem 42

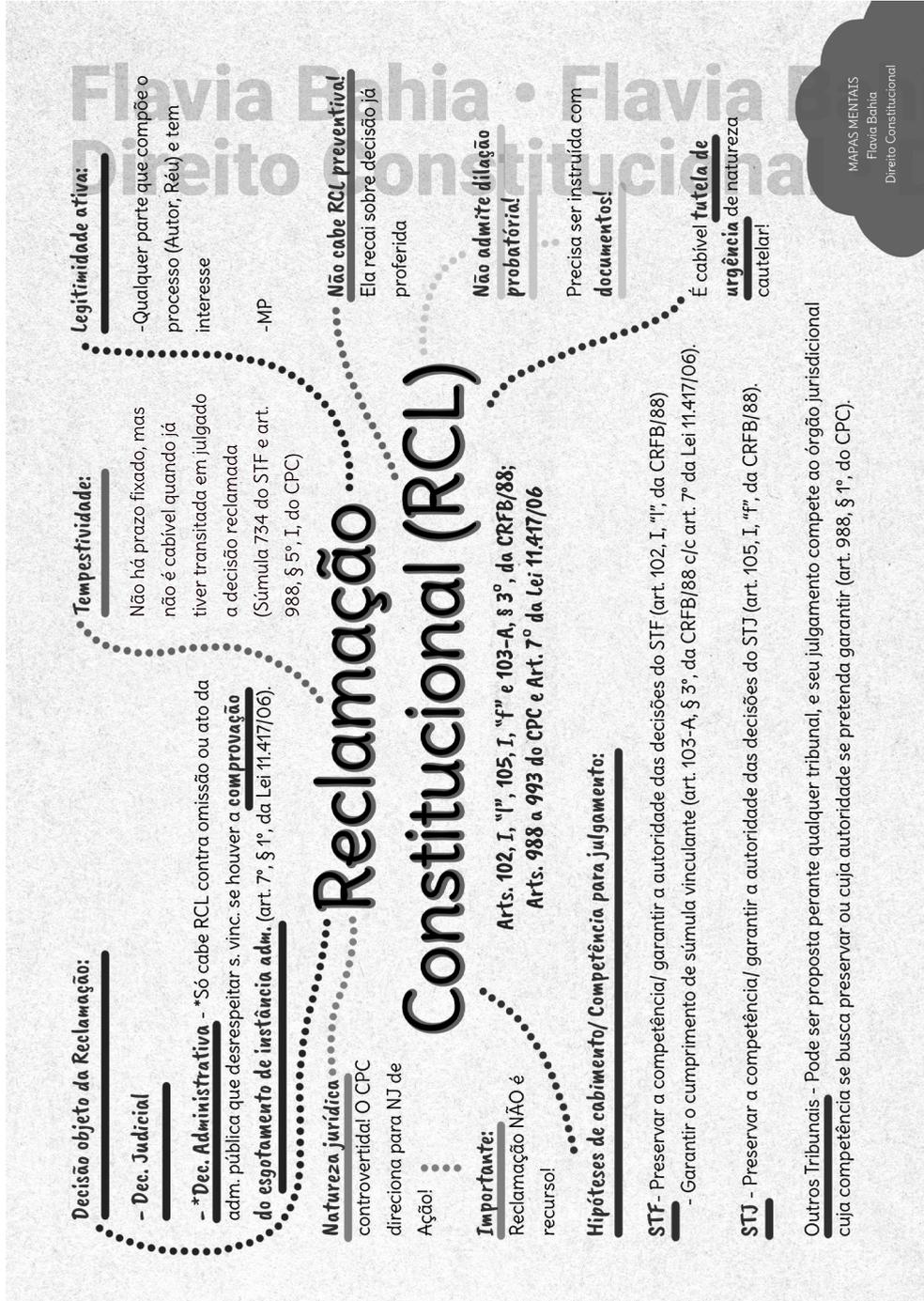
João atuou como advogado de Maria em uma ação de reparação de danos ajuizada em face do Estado Alfa. Após longa tramitação processual, a sentença de mérito que condenou o referido ente federativo a indenizar Maria pelos danos materiais e morais que sofrera transitou em julgado. A mesma sentença condenou o Estado Alfa nos ônus da sucumbência, o que incluía o dever de pagar honorários advocatícios a João, que foram fixa-

dos em 20% do valor da condenação. Após a adoção dos atos processuais necessários, o Juízo da Vara de Fazenda Pública da Comarca Beta, a requerimento de João de destaque dos honorários advocatícios, requisitou, do Presidente do Tribunal de Justiça do Estado Alfa, a expedição de precatório, visando ao recebimento do valor correspondente à condenação ao pagamento dos referidos honorários, observado o caráter alimentar do débito. O Presidente, no entanto, não reconheceu o caráter alimentar do valor a ser recebido por João, com o argumento de que a condenação sofrida pelo Estado Alfa deveria ser compreendida em sua integralidade, não de modo separado, considerando a parte atribuída a João e a parte atribuída à Maria, sendo que, esta última, não tinha caráter alimentar. Ao ser cientificado da decisão do Presidente do Tribunal de Justiça do Estado Alfa, João apresentou as irresignações administrativas cabíveis, usando como argumento o caráter alimentício dos honorários advocatícios, os quais deveriam ser concebidos em sua individualidade, tese que fora, inclusive, encampada por súmula vinculante. As irresignações, no entanto, foram indeferidas, tendo o Presidente adotado a tese de que, como o débito do Estado Alfa para com Maria não tinha natureza alimentícia, o débito para com João, por ter natureza acessória, também não teria, não podendo ser inserido na ordem de preferência dessa espécie de débito. Deveria ser observada, portanto, a ordem cronológica geral de apresentação dos precatórios. João, passados 150 dias da publicação da última decisão do Presidente do Tribunal de Justiça do Estado Alfa, decidiu ingressar com medida judicial para que a formação do precatório que o beneficiaria tivesse o seu curso regular. À luz desse quadro, redija a peça processual mais adequada aos objetivos de João. (Valor: 5,00) Obs.: a peça deve abranger todos os fundamentos de Direito que possam ser utilizados para dar respaldo à pretensão. A simples menção ou transcrição do dispositivo legal não confere pontuação.

### ► Gabarito preliminar comentado

A peça processual a ser apresentada é a reclamação (Art. 103-A, § 3º, da CRFB/88 ou Art. 988, inciso III e § 4º, do Código de Processo Civil ou Art. 7º da Lei nº 11.417/2006). O processamento e o julgamento da reclamação são de competência do Supremo Tribunal Federal, na forma do Art. 103-A, § 3º, da CRFB/88 ou do Art. 7º, caput, da Lei nº 11.417/2006. A reclamação é dirigida ao Ministro Presidente do Supremo Tribunal Federal (Art. 988, § 2º, do CPC). A reclamação será proposta por João (dispõe o Art. 988,

caput, do CPC que “cabera reclamação da parte interessada ou do Ministério Público”). O polo passivo será composto pelo Presidente do Tribunal de Justiça do Estado Alfa, autor do ato. Deve ser ressaltado que a reclamação é cabível em razão do esgotamento das vias administrativas, pois o Presidente do Tribunal de Justiça é a maior autoridade administrativa do Poder Judiciário estadual, incidindo o disposto no Art. 7º, § 1º, da Lei nº 11.417/2006. Quanto ao mérito, deve ser afirmado que: (i) a decisão do Presidente do Tribunal de Justiça afronta a Súmula Vinculante 47 do STF, segundo a qual “os honorários advocatícios incluídos na condenação ou destacados do montante principal devido ao credor consubstanciam verba de natureza alimentar cuja satisfação ocorrerá com a expedição de precatório ou requisição de pequeno valor, observada ordem especial restrita aos créditos dessa natureza.” Como a decisão do Presidente do Tribunal de Justiça afronta a Súmula Vinculante (Art. 311, inciso II, do CPC) deve ser requerida, em caráter liminar, a tutela de evidência, nos termos do Art. 311, parágrafo único, do Código de Processo Civil, para a cassação do ato administrativo do Presidente do Tribunal com o correlato reconhecimento da preferência ostentada pelos débitos de natureza alimentícia. A tutela, ademais, independe de demonstração de perigo de dano ou de risco ao resultado útil do processo (Art. 311, caput, do CPC). Deverá ser formulado pedido de confirmação da liminar, tornando-a definitiva, com a cassação do ato. A reclamação deve ser instruída com prova documental. Deve ser indicado o valor da causa. A petição ainda contará com o fechamento, com data, local, assinatura e OAB.



## CAPÍTULO 10

# AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE

*Art. 102, CRFB/88. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:*

*I – processar e julgar, originariamente:*

*a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal;*

A Ação direta de inconstitucionalidade é a principal ação do controle concentrado federal abstrato de constitucionalidade e visa defender a Supremacia da Constituição.

Se o conflito tem como objeto lei ou ato normativo federal ou estadual que contraria a CRFB/88, a competência é do STF, conforme previsão no art. 102, I, “a”, da CRFB/88 e a Lei 9868/99.

### ► Objeto

Segundo Clèmerson Merlin Clève,<sup>1</sup> podem ser objeto de uma ação direta de inconstitucionalidade: as emendas constitucionais, atos normativos formalmente legislativos (leis complementares, leis ordinárias, medidas provisórias, leis delegadas, decretos legislativos etc.), tratados internacionais, desde que integrem o ordenamento jurídico atual, leis distritais que tenham como tema matéria de competência estadual. Ressalte-se que não cabe ADI de lei ou ato normativo anterior à Constituição, nem de lei ou ato normativo municipal.

Como a ação realiza controle repressivo de constitucionalidade, projetos de leis e propostas de emendas não podem ser objeto da ADI.

---

<sup>1</sup> CLÈVE, Clèmerson Merlin. *A fiscalização abstrata da Constitucionalidade no Direito Brasileiro*. 2ª ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

### ► Legitimidade ativa

Com o advento da Emenda Constitucional nº 45/2004, as regras da legitimação ativa para a propositura da ADI, ADC, ADO e ADPF passaram a ser idênticas. Houve alteração do art. 103 para incluir a possibilidade de provocação do STF pelos órgãos do Distrito Federal, conforme já era previsto na Lei nº 9.868/1999. Em relação à ADPF, a Lei nº 9.882/1999 dispõe que são seus autores os mesmos legitimados para a ADI. Portanto, de acordo com o novo texto do art. 103 da CRFB/88 e art. 2º, I, da Lei nº 9.882/1999, podem propor a ação direta de inconstitucionalidade (que pode ser por ação ou por omissão), a ação declaratória de constitucionalidade e a arguição de descumprimento de preceito fundamental, os seguintes órgãos, entidades ou pessoas:

- I – o Presidente da República;
- II – a Mesa do Senado Federal;
- III – a Mesa da Câmara dos Deputados;
- IV – a Mesa de Assembleia Legislativa ou da Câmara Legislativa;
- V – o Governador de Estado ou do Distrito Federal;
- VI – o Procurador-Geral da República;
- VII – o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;
- VIII – partido político com representação no Congresso Nacional;
- IX – confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

Tais legitimados ativos são capazes de provocar a jurisdição constitucional em seus próprios nomes, porém para defender interesse que é de todos, qual seja, a proteção da Constituição da República Federativa do Brasil. É a chamada legitimação extraordinária, apresentada em rol taxativo no art. 103, I a IX, da CRFB/88.

Tão logo foi promulgada a Constituição de 1988, a Suprema Corte brasileira passou a fazer interpretação restritiva da legitimação para agir, procedendo a uma classificação dos autores destas ações em dois grupos, o dos **legitimados universais** e o dos **legitimados especiais**, exigindo, destes últimos, demonstração do interesse de agir.

Do primeiro grupo, denominado de universal, não se exige a demonstração do interesse de agir ou a pertinência temática (relação de adequação que deve existir entre o ato normativo impugnado e os interesses defendidos pelo legitimado), posto que do exercício de suas próprias com-

petências decorre a responsabilidade pela preservação da Constituição. Isso significa que eles podem propor ação para exame da constitucionalidade de qualquer lei ou ato normativo. São eles:

- o Presidente da República;
- a Mesa do Senado Federal;
- a Mesa da Câmara dos Deputados;
- o Procurador-Geral da República;
- o Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;
- partido político com representação no Congresso Nacional (desde que tenha representação em pelo menos uma das Casas legislativas e que a ação seja proposta por seu Diretório Nacional).

Segundo o STF,<sup>2</sup> a perda da representatividade do partido no curso do julgamento, não prejudica o prosseguimento da ação, tendo em vista que o momento de aferição sobre a existência ou não da representação é quando da propositura da ação. Ademais as ações do controle versam sobre matéria de ordem pública e interesse não disponível.

Do segundo grupo – os especiais – é exigida a pertinência temática. De acordo com a jurisprudência do STF,<sup>3</sup> precisam demonstrar interesse

---

2 “Retomando o julgamento de mérito de ação direta ajuizada pelo Partido Social Trabalhista-PST contra o art. 99 e § 1º da Lei nº 9.610/1998 – que preveem um único escritório central para a arrecadação e distribuição de direitos autorais decorrentes de execução pública musical –, o Tribunal, apreciando questão de ordem suscitada pelo Min. Sepúlveda Pertence, que pedira vista do processo na Sessão Plenária de 19.06.2002, decidiu que, embora tenha havido, na nova legislatura, a perda de representação parlamentar no Congresso Nacional do autor da ação (o que, em tese, extingue a legitimação do partido político para prosseguir, perante o STF, no polo ativo do processo de controle normativo abstrato), é de se determinar o prosseguimento da ação ante a peculiaridade de que, no início do julgamento da ação, o Partido ainda estava devidamente representado no Congresso Nacional” (STF, ADI (QO) 2.054-DF, Min. Rel. para acórdão: Sepúlveda Pertence, Plenário, DJ 17.10.2003).

3 “(...) A jurisprudência do STF erigiu o vínculo da pertinência temática à condição objetiva de requisito qualificador da própria legitimidade ativa *ad causam* do Autor, somente naquelas hipóteses de ação direta ajuizada por confederações sindicais, por entidades de classe no âmbito nacional, por Mesas das Assembleias Legislativas estaduais ou da Câmara Legislativa do Distrito Federal, e, finalmente, por Governadores dos Estados-membros e do Distrito Federal”(…) (STF, ADI 1096 MC/RS, Plenário, Rel. Min. Celso de Mello, j. 16.03.1995, DJ 22.09.1995).

de agir para que a ação seja conhecida, os legitimados do art. 103, IV, V e IX, da CRFB/88. Em outras palavras, somente poderão ser autores destas ações se comprovarem que a norma impugnada interfere de alguma forma nos interesses da unidade federativa à qual pertençam ou do grupo de pessoas que representam. Assim, para que o Governador do Estado da Bahia, por exemplo, possa ser legitimado para uma ADI proposta contra ato normativo editado pelo Estado do Rio de Janeiro terá que comprovar a influência desta norma fluminense sobre os interesses baianos, sob pena de a ação não ser conhecida.

São legitimados especiais:

- a Mesa de Assembleia Legislativa e a Câmara Legislativa do Distrito Federal;
- o Governador de Estado e do Distrito Federal;
- confederação sindical<sup>4</sup> ou entidades de classe de âmbito nacional.<sup>5</sup>

As Confederações Sindicais devem ser formadas de acordo com o art. 535, da CLT: “As Confederações organizar-se-ão com o mínimo de 3 (três) federações e terão sede na Capital da República”.

---

4 “O Supremo Tribunal Federal, em inúmeros julgamentos, tem entendido que apenas as confederações sindicais têm legitimidade ativa para requerer ação direta de inconstitucionalidade (CF, art. 103, IX), excluídas as federações sindicais e os sindicatos nacionais” (ADI 1.599-MC, Rel. Min. Maurício Corrêa, j. 26.02.1998, DJ 18.05.2001) “Preliminarmente, não tenho como legitimadas à ação as Federações sindicais autoras (Federação Nacional dos Estivadores, Federação Nacional dos Conferentes e Consertadores de Carga e Descarga, Vigias Portuários, Trabalhadores de Bloco e Arrumadores, e Federação dos Portuários). Cuida-se de entidades sindicais que não atendem ao requisito do inciso IX do art. 103 da Constituição, porque seu nível não é de Confederação sindical. São entidades sindicais de segundo grau. Nesse sentido, as decisões do Plenário nas ADINs nos 433-DF, 853-6-DF, 868-4-DF (...)” (ADI 929-MC/DF, Min. Rel. Néri da Silveira, Plenário, j. 13.10.1993, DJ 20.06.1997).

5 “ADIn: legitimidade ativa: ‘entidade de classe de âmbito nacional’ (art. 103, IX, CF): compreensão da ‘associação de associações’ de classe. Ao julgar, a ADIn 3153-AgR, 12.08.2004, o plenário do Supremo Tribunal abandonou o entendimento que excluía as entidades de classe de segundo grau – as chamadas ‘associações de associações’ – do rol dos legitimados à ação direta. ADIn: pertinência temática. Presença da relação de pertinência temática, pois o pagamento da contribuição criada pela norma impugnada incide sobre as empresas cujos interesses, a teor do seu ato constitutivo, a requerente se destina a defender” (ADI 15/DF, Plenário, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 14.06.2007, DJ 31.08.2007).

Já as entidades de classe de âmbito nacional devem ser criadas de acordo com o art. 8º da Lei nº 9.096/95, ou seja, devem ter representantes em pelo menos nove estados da Federação. Em jurisprudência clássica, o STF havia firmado entendimento no sentido de que essas organizações coletivas precisavam ter na sua base de composição apenas pessoas naturais, mas em decisão plenária mais recente<sup>6</sup> a Corte decidiu que as “associações de associações” (ou associações de segundo grau, formadas por pessoas jurídicas) de âmbito nacional possuem legitimidade para propor ação direta de inconstitucionalidade, desde que os interesses que unem os seus componentes (pessoas naturais ou jurídicas) sejam homogêneos, ou seja, de uma classe ou categoria específica.

### ► Capacidade postulatória

Não se exige de todos os legitimados ativos que constituam advogados para a propositura das ações do sistema concentrado. O STF entende que a capacidade postulatória já foi conferida aos mesmos pela própria Constituição,<sup>7</sup> exceto no caso dos partidos políticos, das confederações sindicais e das entidades de classe. Estes têm que estar representados por

---

6 “Ação direta de inconstitucionalidade: legitimação ativa: ‘entidade de classe de âmbito nacional’: compreensão da ‘associação de associações’ de classe: revisão da jurisprudência do Supremo Tribunal. O conceito de entidade de classe é dado pelo objetivo institucional classista, pouco importando que a eles diretamente se filiem os membros da respectiva categoria social ou agremiações que os congreguem, com a mesma finalidade, em âmbito territorial mais restrito. É entidade de classe de âmbito nacional – como tal legitimada à propositura da ação direta de inconstitucionalidade (CF, art. 103, IX) – aquela na qual se congregam associações regionais correspondentes a cada unidade da Federação, a fim de perseguirem, em todo o País, o mesmo objetivo institucional de defesa dos interesses de uma determinada classe. Nesse sentido, altera o Supremo Tribunal sua jurisprudência, de modo a admitir a legitimação das ‘associações de associações de classe’, de âmbito nacional, para a ação direta de inconstitucionalidade” (ADI 3.153-AgR, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 12.08.2004, Plenário, DJ 09.09.2005.) No mesmo sentido: ADI 2.797/DF; Plenário e ADI 2.860, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, j. 15.09.2005, Plenário, DJ 19.12.2006.

7 “(...) O Governador de Estado e as demais autoridades e entidades referidas no art. 103, incisos I a VII, da Constituição Federal, além de ativamente legitimados à instauração do controle concentrado de constitucionalidade das leis e atos normativos federais e estaduais, mediante ajuizamento da ação direta perante o Supremo Tribunal Federal, possuem capacidade processual plena e dispõem *ex vi*, da própria norma constitucional, de capacidade postulatória (...)” (STF, ADI 127 MC QO/AL, Plenário, Min. Rel. Celso de Mello, j. 20.11.1989, DJ 04.12.1992).