

RECLAMAÇÃO 23.758 DISTRITO FEDERAL

RELATOR : MIN. RICARDO LEWANDOWSKI
RECLTE.(S) : GEAP - AUTOGESTÃO EM SAÚDE
ADV.(A/S) : NELSON WILIANS FRATONI RODRIGUES
RECLDO.(A/S) : RELATOR DO AI Nº 14985-47.2016.4.01.0000 DO
TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 1ª REGIÃO
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S) : FEDERAÇÃO NACIONAL DOS SINDICATOS DE
TRABALHADORES EM SAÚDE E PREVIDÊNCIA
SOCIAL - FENASPS
ADV.(A/S) : LUÍS FERNANDO SILVA E OUTRO(A/S)
INTDO.(A/S) : UNIÃO
PROC.(A/S)(ES) : ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO

Trata-se de reclamação ajuizada em favor da GEAP Autogestão em Saúde, na qual a defesa alega o descumprimento de acórdão do Plenário deste Supremo Tribunal Federal na ADI 433-QO/DF, pelo relator do AI 14985-47.2016.4.01.0000 no Tribunal Regional do Trabalho da 1ª Região.

Consta dos autos que o reclamado

[...] deferiu em parte o pedido de antecipação dos efeitos da tutela formulado pela Federação Nacional dos Sindicatos de Trabalhadores em Saúde e Previdência Social FENAPS para assegurar, em relação aos filiados da autora, o índice de reajuste no plano de saúde no valor de 20% de inflação média indicado pela ANS no ano de 2016 (pág. 1 do documento eletrônico 1).

Irresignada, a reclamante aponta violação ao que foi decidido, em questão de ordem, nos autos da ADI 433-QO/DF, quando esta firmou o entendimento de que a federação de sindicatos e de associações não tem como associados ou integrantes da classe (os servidores), mas é uma associação de associações, e, portanto, representa estas e não os membros desta, os quais formam a classe.

Na presente ação, a reclamante requer, cautelarmente, a suspensão

RCL 23758 / DF

do processo 0014985-47.2016.4.01.0000, em trâmite na Justiça do Trabalho, tornando sem efeito a decisão que antecipou os efeitos da tutela e, no mérito, que seja cassada a referida decisão.

Em 3/3/2017, deferi a liminar, solicitei informações e abri vista dos autos ao Procurador-Geral da República.

Contra o deferimento da liminar, a entidade interessada opôs embargos de declaração (documento eletrônico 20).

As informações foram recebidas, conforme documento eletrônico 46.

O Ministério Público Federal, em parecer da lavra do Subprocurador-Geral da República Odim Brandão Ferreira, opinou pela improcedência da reclamação, cassando-se a liminar anteriormente deferida (documento eletrônico 22).

É o relatório. Decido.

Bem examinados os autos, constato que a pretensão não merece acolhida, pois o pedido formulado não se enquadra em nenhuma das hipóteses permissivas inscritas no art. 102, I, I, da Constituição Federal, seja para preservar a competência desta Corte, seja para garantir a autoridade de suas decisões.

Na espécie, verifico que a reclamante aponta a ocorrência de descumprimento de decisão desta Corte, buscando, por conseguinte, que seja garantida a autoridade do acórdão proferido no julgamento da ADI 433-QO/DF, de relatoria do Ministro Moreira Alves.

No entanto, deve ser ressaltado que

“[...] a jurisprudência desta Suprema Corte estabeleceu diversas condicionantes para a utilização da via reclamationária,

de sorte a evitar o uso promíscuo do referido instrumento processual. Disso resulta: (i) a impossibilidade de utilizar *per saltum* a Reclamação, suprimindo graus de jurisdição; (ii) a impossibilidade de se proceder a um elastério hermenêutico da competência desta Corte, por estarem definidas em rol *numerus clausus*; e (iii) a observância da estrita aderência da controvérsia contida no ato reclamado e o conteúdo dos acórdãos desta Suprema Corte apontados como paradigma” (Rcl 7.422-AgR/RS, Rel. Min. Luiz Fux).

No presente caso, porém, em que pese o deferimento da liminar, após analisar mais detidamente o feito, não vislumbro o descumprimento de decisão desta Corte em processo de controle concentrado, de modo a concluir que a hipótese é de negativa de seguimento.

Como se vê, no acórdão apontado como supostamente violado, este Supremo Tribunal, ao julgar questão de ordem, consignou que faleceria legitimidade ativa às associações de associações para propor ação direta de inconstitucionalidade, em acórdão assim ementado:

“Ação direta de inconstitucionalidade. **Questão de ordem sobre a legitimação ativa.** - Nenhuma das autoras tem legitimação para propor ação direta de inconstitucionalidade. - A Federação Nacional dos Sindicatos e Associações de Trabalhadores da Justiça do Trabalho, pelo seu hibridismo (congrega sindicatos e associações), não é entidade sindical, e, se o fosse, não seria uma Confederação sindical, que, como já se firmou a jurisprudência deste Tribunal, e o órgão sindical que tem legitimação ativa em ação direta de inconstitucionalidade. Por outro lado, não é ela também entidade de classe, pois, ainda que se entendesse que os servidores da Justiça do Trabalho são uma classe profissional, federação de sindicatos e de associações não tem como associados ou integrantes da classe (os servidores), mas é uma associação de associações, e, portanto, representa estas e não os membros desta, os quais formam a classe. - O Sindicato dos Servidores Públicos Federais

no Distrito Federal, embora organização sindical, não é Confederação sindical, que é o órgão sindical legitimado para propor ação direta de inconstitucionalidade. - A Confederação Democrática dos Trabalhadores no Serviço Público Federal não é Confederação sindical, porque não está organizada com a observância dos requisitos estabelecidos pela C.L.T., nem é entidade de classe de âmbito nacional porque não tem como associados os membros da classe que são os servidores públicos federais, mas, sim, pessoas jurídicas, como ocorre com a primeira das litisconsortes ativas. **Ação direta de inconstitucionalidade que não se conhece por falta de legitimação ativa das autoras**” (grifei).

No entanto, deve ser ressaltado que não houve análise do mérito da ADI 433-QO/DF, uma vez que a ação de controle concentrado deixou de ser conhecida por ausência de legitimidade das autoras. Como se vê, o que ficou assentado no julgamento da questão de ordem foi apenas a ilegitimidade de associação de associações para a propositura de ação direta de inconstitucionalidade.

Com efeito, o art. 102, § 2º, da Constituição Federal só garante eficácia contra todos e efeito vinculante às decisões definitivas de mérito proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, em sede de ação direta de inconstitucionalidade e de ação declaratória de constitucionalidade, *verbis*:

“102. [...]

§ 2º **As decisões definitivas de mérito**, proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, nas ações diretas de inconstitucionalidade e nas ações declaratórias de constitucionalidade **produzirão eficácia contra todos e efeito vinculante**, relativamente aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal” (grifei).

Registro, outrossim, que esta Suprema Corte assentou a impossibilidade da propositura de reclamação que tenha por objetivo assegurar o cumprimento de decisões desprovidas de eficácia vinculante e efeitos *erga omnes*.

No sentido do que aqui afirmado, transcrevo as ementas dos seguintes julgados:

“Agravos regimentais em reclamação. Paradigma extraído de processo de caráter subjetivo. Eficácia vinculante restrita às partes nele relacionadas. Precedentes. Ilegitimidade ativa configurada. Reclamação utilizada como atalho processual. Submissão da controvérsia ao exame direto do Supremo Tribunal Federal. Inadmissibilidade. Precedente. Agravo regimental a que se nega provimento. 1. Por atribuição constitucional, presta-se a reclamação para preservar a competência da Corte e garantir a autoridade de suas decisões (art. 102, inciso I, alínea I, CF/88), bem como para resguardar a correta aplicação das súmulas vinculantes (art. 103-A, § 3º, CF/88). 2. **O reclamante não figura na relação processual do paradigma apontado, o qual é de índole subjetiva, revestindo-se de eficácia vinculante restrita somente às partes nele relacionadas.** 3. O reconhecimento da repercussão geral tem por precisa consequência esgotar a cognição nesta Corte e recomendar todos os processos, principais ou acessórios, à respectiva origem, a fim de aguardarem pronunciamento definitivo sobre o processo-paradigma no STF, após o que competirá à Corte de origem proceder ao que dispõe o § 3º do art. 543-B do CPC. 4. Reclamação constitucional usada como sucedâneo de recurso colocado à disposição da parte para se insurgir contra decisão da Corte de origem, com o intuito de confrontar a decisão proferida no caso concreto e o entendimento firmado no STF em sede de repercussão geral e, caso existente matéria nova, fazer subir a discussão da matéria à Suprema Corte. 5. **O uso da reclamação constitucional como sucedâneo recursal é vedado pela Corte,** conforme reiterada

jurisprudência: Rcl nº 11.022-DF-ED, Tribunal Pleno, Relatora a Ministra Cármen Lúcia, DJe de 7/4/11; Rcl nº 4.803/SP, Tribunal Pleno, de minha relatoria, DJe de 22/10/10; Rcl nº 9.127/RJ-AgR, Relator Ministro Ayres Britto, Tribunal Pleno, DJe de 20/8/10; e Rcl nº 6.078/SC-AgR, Relator o Ministro Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, DJe de 30/4/10, entre outros. 6. Agravo regimental a que se nega provimento” (Rcl 14638 AgR/RJ, Rel. Min. Dias Toffoli; grifei).

“CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. RECLAMAÇÃO. ALEGADO DESRESPEITO À SÚMULA 380 DO STF. INEXISTÊNCIA DE EFICÁCIA VINCULANTE. NÃO CABIMENTO. PRECEDENTES. RECLAMAÇÃO A QUE SE NEGA SEGUIMENTO.

1. Segundo entendimento da Corte, **não se admite reclamação constitucional fundada em suposto desrespeito a súmulas e decisões destituídas de eficácia vinculante, ressalvada a hipótese de o reclamante ter figurado como sujeito processual na causa invocada como paradigma.**

2. Inadmissibilidade da reclamação como sucedâneo recursal ou ilegítimo atalho processual.

3. Agravo regimental não provido” (Rcl 11.235 AgR/DF, Rel. Min. Teori Zavascki; grifei).

Se só isso não fosse suficiente, observo que, na espécie, a relação entabulada na ação originária, que deu ensejo ao manejo do AI 14985-47.2016.4.01.0000 no TRF1, nada diz respeito à legitimidade da entidade reclamada para a propositura de ação de controle concentrado de constitucionalidade.

Para tanto, verifico que a Fenasp (Federação Nacional dos Sindicatos de Trabalhadores em Saúde e Previdência Social) ajuizou ação civil pública, em face da ora reclamante, contra a qual obteve o provimento liminar.

Ora, em tese, a afronta ao que foi decidido pelo Plenário na referida questão de ordem na ADI somente ocorreria se se permitisse à Fenasp propor ação de controle concentrado de constitucionalidade, o que não se verificou na espécie.

Desse modo, ainda que o julgado paradigma fosse dotado de efeitos vinculantes e eficácia contra todos, melhor sorte não assistiria à reclamante, uma vez que o ato decisório reclamado não guarda identidade material com a decisão proferida por esta Corte na ADI 433-QO/DF, de relatoria do Ministro Moreira Alves.

Assim, diante da ausência de identidade material entre os fundamentos do ato reclamado e o que foi efetivamente decidido na ação declaratória de inconstitucionalidade, não merece prosperar a pretensão da reclamante.

Esse foi o sentido da manifestação do Ministério Público Federal, que expôs os seguintes fundamentos:

“Com a vênua de opinião em contrário, dois motivos parecem determinar a improcedência da reclamação.

O primeiro deles está no art. 102, § 2º, da CR que só atribui efeitos vinculatórios às ‘decisões definitivas de mérito’ proferidas no controle abstrato de normas. Como a própria reclamante nota, a ADI 433 não foi conhecida, em decorrência da ilegitimidade ativa da Fenasp. Logo, decisão de mérito não se formou naquele processo, de modo que dela não decorre nenhum efeito vinculativo.

Além disso, **a legitimidade para a ação direta de inconstitucionalidade não coincide, necessariamente, com a da ação civil pública.** No que interessa ao caso, a ação direta cabe a ‘entidade de classe da âmbito nacional’, ao passo que a ação civil pública parece subsumir-se à legitimidade coletiva geral, do art. 5º, xxi, ou à especial dos sindicatos, do art. 8º, iii, da CR. Em especial ao se considerar o inc. xxi, **parece**

plenamente possível que uma federação de sindicatos promova a defesa dos interesses dos filiados de seus membros, desde que autorizada a tanto, como se vê no art. 4º, ix, de seu estatuto (f. 153-154 da numeração eletrônica). Já o critério de conhecimento da ação direta – ser a interessada entidade de classe de âmbito nacional – é critério muito mais rígido e até diverso daquele requerido pela legitimidade extraordinária ampliada nos referidos direitos fundamentais.

Para sua existência, basta a mera autorização do associado, ainda que, por exemplo, a entidade seja municipal.

Numa palavra, **o parâmetro de aferição da legitimidade ativa da ação direta diverge do critério da ação civil pública**” (págs. 3-4 do documento eletrônico 22).

Ademais, é firme a orientação jurisprudencial desta Suprema Corte no sentido da impossibilidade do uso da reclamação constitucional como sucedâneo recursal. Nesse sentido: Rcl 11.022-ED/DF, Rel. Min. Cármen Lúcia; Rcl 4.803/SP, Rel. Min. Dias Toffoli; Rcl 9.127-AgR/RJ, Rel. Min. Ayres Britto; e Rcl 6.078-AgR/SC, Rel. Min. Joaquim Barbosa.

Isso posto, caso a liminar anteriormente deferida e nego seguimento a esta reclamação (art. 21, § 1º, do RISTF). Fica prejudicada, por conseguinte, a apreciação dos embargos de declaração.

Publique-se.

Brasília, 23 de junho de 2017.

Ministro Ricardo Lewandowski

Relator