

# Supremo Tribunal Federal

## RECLAMAÇÃO 31.818 DISTRITO FEDERAL

**RELATORA** : **MIN. CÁRMEN LÚCIA**  
**RECLTE.(S)** : CONSELHO FEDERAL DE PSICOLOGIA  
**ADV.(A/S)** : JOAO DIEGO ROCHA FIRMIANO E OUTRO(A/S)  
**RECLDO.(A/S)** : JUIZ FEDERAL DA 14ª VARA FEDERAL CÍVEL DA  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO DISTRITO FEDERAL  
**BENEF.(A/S)** : ROZANGELA ALVES JUSTINO  
**BENEF.(A/S)** : AURISTELA LOPES BRASILEIRO DE MORAES  
**BENEF.(A/S)** : ROSANGELA ALVES  
**BENEF.(A/S)** : VENIA DIAS TEIXEIRA  
**BENEF.(A/S)** : ROSANGELA NASCIMENTO DE MENDONCA  
**BENEF.(A/S)** : EDNA MARIA FERNANDES TEIXEIRA  
**BENEF.(A/S)** : ROSANGELA APARECIDA ROSSI ANDREOSSI  
RODRIGUES  
**BENEF.(A/S)** : DAISY MARA RODRIGUES MARTINS  
**BENEF.(A/S)** : DIANA DE SOUSA ARAUJO BARROS  
**BENEF.(A/S)** : RACHEL GONCALVES CARDOSO SARAVY  
**BENEF.(A/S)** : JEOVANIA SOUSA DA CRUZ  
**BENEF.(A/S)** : VALDEMAR FREITAS NOGUEIRA RIBEIRO  
**BENEF.(A/S)** : RAFAEL MONTEIRO TEIXEIRA ARNDT  
**BENEF.(A/S)** : DEUZA MARIA DE AVELLAR  
**BENEF.(A/S)** : ALZIRA CAROLINE FERREIRA OLIVEIRA  
**BENEF.(A/S)** : MARCIA CRISTINA PASSARELLES DE SOUZA  
**BENEF.(A/S)** : LETICIA COLOMBO MEDEIROS FERRAZ  
**BENEF.(A/S)** : MARIGLAUCI MACHADO WEGERMANN  
**BENEF.(A/S)** : CLAUDIA OLIVIA CESCO RIBEIRO HARFOUCHE  
**BENEF.(A/S)** : ADRIANO JOSE LIMA E SILVA  
**BENEF.(A/S)** : SOLANGE CRISTINA DOS SANTOS  
**BENEF.(A/S)** : CARMELINA GOMES DE SOUZA  
**BENEF.(A/S)** : DOMINGOS CANDIDO SANTANA  
**ADV.(A/S)** : LEONARDO LOIOLA CAVALCANTI

### DECISÃO

RECLAMAÇÃO. CONSTITUCIONAL.  
AÇÃO POPULAR. RESOLUÇÃO N. 1/1999  
DO CONSELHO FEDERAL DE



# Supremo Tribunal Federal

RCL 31818 / DF

PSICOLOGIA. CONTROLE DE  
CONSTITUCIONALIDADE.  
INCONSTITUCIONALIDADE DA  
RESOLUÇÃO POSTA COMO PEDIDO E  
CAUSA DE PEDIR. USURPAÇÃO DE  
COMPETÊNCIA DO SUPREMO  
TRIBUNAL FEDERAL. RECLAMAÇÃO  
JULGADA PROCEDENTE.

## Relatório

1. Reclamação, com requerimento de medida liminar, ajuizada pelo Conselho Federal de Psicologia – CFP, em 12.9.2018, contra decisão proferida pelo juízo da 14ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal, que, ao proferir sentença na ação popular n. 1011189-79.2017.4.01.3400, teria usurpado a competência deste Supremo Tribunal prevista na al. *a* do inc. I do art. 102 da Constituição da República.

## O caso

2. Em 22.3.1999, o Conselho Federal de Psicologia editou a Resolução n. 1, pela qual se “estabelecem normas de atuação para os psicólogos em relação à questão da Orientação Sexual”, e assim se dispõe:

*“Art. 1º - Os psicólogos atuarão segundo os princípios éticos da profissão notadamente aqueles que disciplinam a não discriminação e a promoção e bem-estar das pessoas e da humanidade.*

*Art. 2º - Os psicólogos deverão contribuir, com seu conhecimento, para uma reflexão sobre o preconceito e o desaparecimento de discriminações e estigmatizações contra aqueles que apresentam comportamentos ou práticas homoeróticas.*

*Art. 3º - Os psicólogos não exercerão qualquer ação que favoreça a patologização de comportamentos ou práticas homoeróticas, nem adotarão ação coercitiva tendente a orientar homossexuais para*



# *Supremo Tribunal Federal*

**RCL 31818 / DF**

*tratamentos não solicitados.*

*Parágrafo único. Os psicólogos não colaborarão com eventos e serviços que proponham tratamento e cura das homossexualidades*

*Art. 4º - Os psicólogos não se pronunciarão, nem participarão de pronunciamentos públicos, nos meios de comunicação de massa, de modo a reforçar os preconceitos sociais existentes em relação aos homossexuais como portadores de qualquer desordem psíquica” (doc. 5).*

3. Em 30.8.2017, Rozangela Alves Justino e outros ajuizaram ação popular com requerimento de tutela antecipada contra o Conselho Federal de Psicologia e salientaram que, “ao aprovar a Resolução nº 001/1999, [o Conselho teria] impedido o livre exercício do desenvolvimento científico realizado pelos psicólogos do Brasil” (fl. 8, doc. 4).

Informaram pretender com a ação “a sustação e anulação dos comandos que afrontam o patrimônio público, em especial, o patrimônio cultural, nele inserido o estudo e desenvolvimento científico que é imprescindível ao desenvolvimento de uma sociedade, de um povo, para a sua evolução que perpassa de geração em geração” (fls. 8-9, doc. 4).

Afirmaram “visa[rem] sustar, anular, os efeitos da Resolução nº 0001, de 22 de março de 1999, editada e aprovada pelo Conselho Federal de Psicologia – CFP, que vedou aos psicólogos o direito de estudos sobre a suposta patologia de comportamentos ou práticas homoeróticas, bem como impondo àqueles a proibição de qualquer pronunciamento e nem participação de pronunciamentos públicos, nos meios de comunicação de massa, estudos científicos, análises sobre a relação homossexuais, pelo argumento de que haveria um reforço aos preconceitos sociais existentes em tal relação” (fl. 9, doc. 4).

Argumentaram que, “não bastasse o CFP violar o direito fundamental da proteção ao desenvolvimento da ciência, que beneficia toda a sociedade, também violou o seu direito de regular a profissão, colocando uma classe de profissionais de joelhos ao desiderato de um Conselho que rompe com postulados do Estado,



# Supremo Tribunal Federal

**RCL 31818 / DF**

*com nítido prejuízo para a sociedade” (fl. 12, doc. 4).*

Ressaltaram que *“o cidadão não poderia requerer ao psicólogo orientação ou tratamento sobre o comportamento de sua sexualidade, uma vez que aquele profissional estaria impedido de prestar serviços a tal cidadão, à sociedade, diante da vedação aplicada pela Resolução do CFP” (fl. 13, doc. 4).*

Sustentaram ser *“essa Resolução (...) uma afronta aos direitos da sociedade, do cidadão, do profissional da saúde, psicólogo, e contra a humanidade, uma vez que impede estudos científicos que possam trazer soluções ou formas que venham facilitar a compreensão sobre os comportamentos homoeróticos” (fl. 13, doc. 4).*

Formularam pedido para que fosse *“julgada procedente a pretensão deduzida na presente ação, declarando-se a Resolução 001/1999, do Conselho Federal de Psicologia, abusiva ao patrimônio público, condenando-se o réu, a se abster de qualquer penalização ao psicólogo sobre o fundamento da resolução retro” (fl. 16, doc. 4).*

4. Em 15.12.2017, o juízo da 14ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal julgou parcialmente procedente a ação popular n. 1011189-79.2017.4.01.3400 apenas para *“determinar ao CFP que se abstenha de interpretar a Resolução n. 001/1999 de modo a impedir os psicólogos, sempre e somente se forem a tanto solicitados, no exercício da profissão, de promoverem os debates acadêmicos, estudos (pesquisas) e atendimentos psicoterapêuticos que se fizerem necessários à plena investigação científica dos transtornos psicológicos e comportamentais associados à orientação sexual, previstos no CID – 10 F66.1” (fl. 14, doc. 7).*

Foram fundamentos da decisão:

*“Ora, constitui uma “imprecisão” do CFP dizer que não interfere na liberdade de pesquisa dos psicólogos que pretendam investigar eventuais transtornos psicológicos e comportamentais associados à orientação sexual egodistônica, uma vez que restringe*



# *Supremo Tribunal Federal*

**RCL 31818 / DF**

*tais atendimentos psicoterapêuticos apenas à promoção da aceitação da referida situação, sem possibilitar qualquer outra alternativa terapêutica. Com efeito, impedir tais atendimentos psicológicos inviabiliza qualquer pesquisa de campo dessa ciência comportamental. Vale dizer, se os psicólogos se sentem ameaçados de censura pelo CFP por atender homossexuais egodistônicos que querem, voluntariamente, compreender e, se possível, tentar alterar sua orientação sexual, como dizer que os psicólogos encontram-se livres para desenvolver pesquisas científicas nessa seara do conhecimento? Com efeito, sem que possam promover os necessários atendimentos psicoterapêuticos para coleta de dados (pesquisa de campo), não há como fundamentar qualquer trabalho científico nessa área do comportamento humano.*

*Assim, o dano à liberdade profissional para criações científicas e, por consequência, ao patrimônio cultural brasileiro são evidentes, ao impedir, de forma preliminar e peremptória, qualquer investigação a respeito do tema. Daí a pertinência da presente demanda e a urgência do enfrentamento da questão pela liminar agravada.*

*Quanto à prescrição, também não procede a alegação do demandado, visto que os autores não se insurgem propriamente contra a Resolução n. 001/99, mas sim contra o viés da interpretação recentemente conferida pelo CFP àquele ato normativo, no sentido de punir os psicólogos que se proponham a atender e a pesquisar os transtornos associados à orientação sexual egodistônica.*

*Portanto, não se confirma a alegação do CFP de que os autores buscam a declaração pura e simples da inconstitucionalidade da citada resolução. Até porque não se trata de um ato normativo primário, apto a se submeter a tal controle de constitucionalidade. Daí também não se poder falar em ofensa à coisa julgada com a mencionada ACP n. 18.794/RJ, visto que, enquanto naquela demanda o MPF se insurgia diretamente quanto à legalidade da Resolução n. 001/99, na presente ação popular, a pretensão ora aduzida revela-se bem mais abrangente, qual seja, a liberdade para realização de pesquisa científica na seara dos transtornos psíquicos e comportamentais relacionados à orientação sexual egodistônica.*

*Tanto assim que a decisão liminar dada por este Juízo partiu do pressuposto idêntico à conclusão daquela ACP, a saber, de que a*



# Supremo Tribunal Federal

RCL 31818 / DF

*Resolução n. 001/99 do CFP não padece de qualquer vício. A questão ora debatida é a equivocada interpretação que o CFP passou a conferir àquela resolução, no intuito de inviabilizar qualquer estudo ou atendimento tendente a possível alteração da egodistonia.*

*Importa ressaltar que, na citada ACP, o que ficou assentado foi não se poder patologizar a homossexualidade, não tendo sido enfrentado naquela ação a necessidade de pesquisa e tratamento dos eventuais transtornos associados à orientação sexual, egodistônica tal como especificamente permitido pela Classificação Internacional de Doenças – CID-10, item F66.1, . Portanto, não se deve confundir a homossex in fine ualidade, que por si só não constitui patologia, com os possíveis transtornos psíquicos e comportamentais associados à orientação sexual egodistônica, passíveis de tratamento e, para tanto, carentes de pesquisas, cujos aprofundamentos científicos, conforme já dito, só podem ser efetivados mediante atendimentos psicoterapêuticos” (fl. 9, doc. 7).*

5. Contra essa decisão o Conselho Federal de Psicologia – CFP ajuíza a presente reclamação.

Alega ter o juízo da 14ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal usurpado a competência deste Supremo Tribunal prevista na al. a do inc. I do art. 102 da Constituição da República.

Sustenta que “a declaração de inconstitucionalidade do ato normativo federal constitui[ria] o próprio objeto da Ação Popular, e não mera causa de pedir” e que a “a Ação Popular proposta não tra[ria] uma situação concreta de eventual lesividade decorrente de aplicação da Resolução” (fls. 4-5 doc. 1).

Ressalta não haver “nos fundamentos da sentença (...) qualquer menção a caso concreto gerador da demanda, ou mesmo norma infraconstitucional violada” (fl. 6, doc. 1).

Salienta “não se mostrar [a ação popular] o meio processual adequado e apto a questionar, in abstracto, a Resolução CFP n.º. 01/99, caracterizada que



# *Supremo Tribunal Federal*

**RCL 31818 / DF**

*está, a pretensão autoral no sentido de exercer controle de constitucionalidade, usurpando de competência do STF” (fl. 12, doc. 1).*

*Argumenta que, ainda que se entendesse pelo “não cabimento de ADI no caso em tela, vez que as Resoluções do CFP decorreriam de lei federal (Lei nº 5.766/71), e não da Constituição (...) as razões de impugnação da Resolução CFP nº 01/99, na Ação Popular ora desafiada, continuariam fundadas em suposta violação a princípios e garantias constitucionais em abstrato” (fl. 12, doc. 1).*

*Anota que, “a partir da prolação da decisão reclamada, o ordenamento jurídico brasileiro passou a admitir, implicitamente, que a condição existencial da homossexualidade no Brasil, ao invés de constituir elemento intrínseco e constitutivo da dignidade da pessoa, retrocedeu no tempo, a fim de considerá-la uma patologia a ser supostamente tratada e curada através dos serviços de saúde, dentre os quais, a atuação de psicólogas e psicólogos” (fl. 15, doc. 1).*

*Afirma que “tal compreensão, imprimida na sentença reclamada, expressa frontal colisão ao entendimento desta Corte sobre o tema, ao menos desde o já clássico julgamento das ADIn 4277 e ADPF 132, quando o Supremo sedimentou que a homossexualidade se expressa, e deve ser compreendida, como elemento constitutivo da dignidade da pessoa” (fl. 15, doc. 1).*

*Pondera ser o perigo “atual, difuso e iminente, enfim, porque os grupos de interesse que pleitearam a transversa declaração de inconstitucionalidade da Resolução CFP n. 01/99, que aproveitam da notícia para afirmar, em seus meios sociais e institucionais, não apenas que o judiciário considera a homossexualidade uma doença, senão que a cura já pode ser buscada e oferecida junto à/ aos profissionais de psicologia, que, uma vez aderindo setorial ou difusamente à tese, tendem a instituir, a quatro paredes, um doloroso, imprevisível, e no limite irreparável, processo de exorcismo da sexualidade inerente à expressão da dignidade do indivíduo assistido” (fl. 17, doc. 1).*



# Supremo Tribunal Federal

**RCL 31818 / DF**

Requer “*medida liminar, com fulcro no art. 989, II, do CPC, para suspender imediatamente os efeitos da sentença proferida nos autos da Ação Popular n.º. 1011189-79.2017.4.01.3400, com trâmite na 14ª Vara Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal*” (fl. 18, doc. 1).

No mérito, pede “*a procedência da presente reclamação constitucional, para cassar a decisão reclamada, determinando-se a extinção da referida ação popular, nos termos do art. 992 do CPC*” (fl. 18, doc. 1).

6. Em 9.4.2019, deferi a medida liminar requerida para suspender a tramitação da ação popular n. 1011189-79.2017.4.01.3400 e todos os efeitos de atos judiciais nela praticados, mantendo-se íntegra e eficaz a Resolução n. 1 do Conselho Federal de Psicologia.

Requisitei informações, determinei fossem citados os beneficiários da decisão reclamada e dei vista à Procuradoria-Geral da República.

7. Em 22.8.2019, Rozangela Alves Justino e outros interuseram agravo regimental (e-doc. 93) e, em 4.10.2019, apresentaram contestação (e-doc. 102).

Explicaram que a ação popular “*visa, tão somente, sustar, anular, os efeitos da Resolução n.º 0001, de 22 de março de 1999, editada e aprovada pelo Conselho Federal de Psicologia – CFP, que vedou aos psicólogos o direito de estudos sobre a suposta patologia de comportamentos ou práticas homoeróticas, bem como impondo àqueles a proibição de qualquer pronunciamento e nem participação de pronunciamentos públicos, nos meios de comunicação de massa, estudos científicos, análises sobre a relação homossexuais, pelo argumento de que haveria um reforço aos preconceitos sociais existentes em tal relação*” (fl. 7, e-doc. 102).

Argumentaram que “*a tese jurídica foi construída em cima de decisão desta Corte não inovando interpretação sobre o texto constitucional*” (fl. 9, e-



# Supremo Tribunal Federal

RCL 31818 / DF

doc. 102).

Insistiram em que, “conforme estabelece o texto constitucional, artigo 109, inc. I, a Justiça Federal tem total competência para julgar ação popular em que a entidade autárquica, como é o caso da reclamante, causa dano ao patrimônio público” (fl. 16, e-doc. 102).

Sustentaram que “a r. sentença do Juiz Federal em nenhum momento INOVOU argumentos e fundamentos para se declarar um ato inconstitucional, apenas aplicou o que este E. Supremo Tribunal Federal já decidiu, que a ciência, o seu estudo e faz parte do catálogo do patrimônio público, o qual merece proteção judicial, bem como o livre exercício da profissão e do direito do paciente poder procurar um profissional da psicologia para tratar dos seus sofrimentos” (fl. 21, e-doc. 102).

Pedem seja julgada “improcedente a presente reclamação constitucional, determinando-se a cassação da liminar que suspendeu a tramitação da Ação Popular n. 1011189-79.2017.4.01.3400 e todos os efeitos de atos judiciais nela praticados, para que os efeitos da sentença sejam mantidos e seja dada continuidade do trâmite processual da apelação interposta pela reclamante” (fl. 23, e-doc. 102).

8. Em 27.11.2019, a Procuradoria-Geral da República opinou pela improcedência da reclamação (e-doc. 104).

Examinados os elementos havidos no processo, **DECIDO**.

9. A reclamação é instrumento constitucional processual posto no sistema como dupla garantia formal da jurisdição: primeiro, para o jurisdicionado que tenha recebido resposta a pleito formulado judicialmente e que vê a decisão proferida afrontada, fragilizada e despojada de seu vigor e de sua eficácia; segundo, para o Supremo Tribunal Federal (art. 102, inc. I, al. I, da Constituição da República) ou



# *Supremo Tribunal Federal*

**RCL 31818 / DF**

para o Superior Tribunal de Justiça (art. 105, inc. I, al. *f*, da Constituição), que podem ter as suas respectivas competências desrespeitadas por outros órgãos do Poder Judiciário e a autoridade de suas decisões mitigada em face de atos reclamados.

Busca-se, assim, fazer com que a prestação jurisdicional mantenha-se dotada de seu vigor jurídico próprio ou que o órgão judicial de instância superior tenha a sua competência resguardada.

Ela não se presta a antecipar julgados, a atalhar julgamentos, a fazer sucumbir decisões sem que se atenha à legislação processual específica qualquer discussão ou litígio a ser solucionado juridicamente.

10. O que se põe em foco na presente reclamação é se a tramitação da Ação Popular n. 1011189-79.2017.4.01.3400 no juízo da 14ª Vara Federal da Seção Judiciária do Distrito Federal, porque, como argumenta o reclamante, usurparia a competência do Supremo Tribunal Federal elencada na al. *a* do inc. I do o art. 102 da Constituição da República.

## *Da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria*

11. Na Constituição da República se autoriza que arguição de inconstitucionalidade possa ser adotada como fundamento de ação em qualquer grau ou instância por se adotar, no sistema jurídico, controle concreto ao lado dos institutos de controle abstrato.

Entretanto, não é admissível, no ordenamento jurídico brasileiro, pleito de declaração de inconstitucionalidade como causa de pedir em ação de controle concreto. Tal proceder usurpa a competência deste Supremo Tribunal, que detém a atribuição precípua de exercer, em controle abstrato, o controle abstrato da validade de leis e atos normativos questionados em face da Constituição da República.



# *Supremo Tribunal Federal*

**RCL 31818 / DF**

O pedido que tenha de ser formulado apenas em ação de controle abstrato não pode ser apresentado e decidido em instância imprópria para o desempenho da competência, conforme reiterada jurisprudência deste Supremo Tribunal.

Em 10.12.1993, este Supremo Tribunal julgou procedente a Reclamação n. 434/SP por concluir configurada usurpação de sua competência:

*“RECLAMAÇÃO. CONTROLE CONCENTRADO. COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AS AÇÕES EM CURSO NA 2. E 3. VARAS DA FAZENDA PÚBLICA DA COMARCA DE SÃO PAULO - OBJETO DA PRESENTE RECLAMAÇÃO - NÃO VISAM AO JULGAMENTO DE UMA RELAÇÃO JURÍDICA CONCRETA, MAS AO DA VALIDADE DE LEI EM TESE, DE COMPETÊNCIA EXCLUSIVA DO SUPREMO TRIBUNAL (ARTIGO 102-I-A DA CF). CONFIGURADA A USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DO SUPREMO PARA O CONTROLE CONCENTRADO, DECLARA-SE A NULIDADE “AB INITIO” DAS REFERIDAS AÇÕES, DETERMINANDO SEU ARQUIVAMENTO, POR NÃO POSSUIREM AS AUTORAS LEGITIMIDADE ATIVA PARA A PROPOSITURA DA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE” (Reclamação n. 434/SP, Relator o Ministro Francisco Rezek, Plenário, DJ 9.12.1994).*

No julgamento da Reclamação n. 2.224/SP, o Ministro Sepúlveda Pertence, Relator, ressaltou haver usurpação da competência deste Supremo Tribunal Federal para o controle abstrato em situações nas quais a declaração de inconstitucionalidade não é posta como fundamento mas como o objeto mesmo do pedido formulado:

*“EMENTA: Reclamação: procedência: usurpação da competência do STF (CF, art. 102, I, a). Ação civil pública em que a declaração de inconstitucionalidade com efeitos erga omnes não é posta como causa de pedir, mas, sim, como o próprio objeto do*



# Supremo Tribunal Federal

RCL 31818 / DF

*pedido, configurando hipótese reservada à ação direta de inconstitucionalidade de leis federais, da privativa competência originária do Supremo Tribunal” (Reclamação n. 2.224/SP, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, Plenário, DJ 10.2.2006).*

Ainda nesse sentido, por exemplo, o decidido na Reclamação n. 19.662/MT:

*“EMENTA Constitucional e Processual Civil. Reclamação constitucional. Subsídio mensal e vitalício pago a ex-ocupantes do cargo de chefe do Poder Executivo. Ação civil pública. Contorno de ação direta de inconstitucionalidade. Usurpação de competência do Supremo Tribunal Federal. Reclamação julgada procedente. 1. A ausência de identidade entre os atores elencados como responsáveis pela prática dos atos lesivos ao patrimônio público e aos princípios da Administração Pública na narrativa apresentada na peça vestibular da ação civil pública e aqueles indicados para integrar o polo passivo da lide, bem como a constatação de que o adimplemento do benefício está fundamentado em ato normativo geral editado pelo Poder Legislativo do Estado do Mato Grosso e que o pedido de cessação do pagamento do benefício está fundamentado em normas constitucionais evidenciam a pretensão final da ACP de que se declare a inconstitucionalidade da parte final do art. 1º da Emenda à Constituição estadual nº 22/2003, esvaziando a eficácia da referida norma. 2. A pretensão deduzida nos autos da ação civil pública está dissociada da natureza típica das ações de responsabilização cível; se destina, antes, a dissimular o controle abstrato de constitucionalidade da parte final do art. 1º da Emenda nº 22/2003 à Constituição do Estado do Mato Grosso, que, ao extinguir a pensão vitalícia paga aos ex-ocupantes do cargo de chefe do Poder Executivo estadual, assegurou a manutenção do pagamento àqueles que já houvessem adquirido o direito de gozar o benefício. 3. Há usurpação da competência do STF inscrita no art. 102, I, a, da CF/88 quando configurado o ajuizamento de ação civil pública com o intento de dissimular o controle abstrato de constitucionalidade de ato normativo estadual em face da Constituição Federal. 4. Arquivamento da ação civil pública, ante a ausência de legitimidade ativa ad causam do*

12



# Supremo Tribunal Federal

RCL 31818 / DF

*Parquet estadual para propor ação direta de inconstitucionalidade perante a Suprema Corte, nos termos do art. 103 da CF/88. Precedentes. 5. Reclamação julgada procedente para cassar a decisão que julgou procedente o pedido formulado nos autos da ação civil pública, declarar a incompetência do juízo de primeira instância e determinar o arquivamento da ação” (Reclamação n. 19.662/MT, Relator o Ministro Dias Toffoli, Segunda Turma, DJe 1º.8.2017).*

## Do caso

12. No julgamento da medida cautelar na ação declaratória de constitucionalidade n. 12/DF, na qual se questionava resolução do Conselho Nacional de Justiça, este Supremo Tribunal assentou que, cuidando o objeto da ação de ato normativo revestido de atributos de generalidade, impessoalidade e abstratividade, sujeita-se ao controle abstrato de constitucionalidade e não tem processamento regular em todos os juízos, senão naqueles constitucionalmente designados para tanto (Relator o Ministro Ayres Britto, Plenário, DJe 1º.9.2006).

Essa a situação da Resolução n. 1/1999, do Conselho Federal de Psicologia – CFP, na qual se estabelecem, de forma abstrata, impessoal e geral, regras sobre a conduta dos psicólogos sobre o tema orientação sexual:

*“Art. 3º - Os psicólogos não exercerão qualquer ação que favoreça a patologização de comportamentos ou práticas homoeróticas, nem adotarão ação coercitiva tendente a orientar homossexuais para tratamentos não solicitados.*

*Parágrafo único. Os psicólogos não colaborarão com eventos e serviços que proponham tratamento e cura das homossexualidades” (e-doc. 5).*

13. Na ação popular n. 1011189-79.2017.4.01.3400, Rozangela Alves Justino e outros apontam a incompatibilidade da Resolução n. 1/1999 do Conselho Federal de Psicologia com o inc. IX do art. 5º e o inc. III do art. 216 da Constituição da República.



# Supremo Tribunal Federal

RCL 31818 / DF

Argumentaram que a Resolução n. 1/1999 estaria impedindo “o livre exercício do desenvolvimento científico realizado pelos psicólogos do Brasil” e afrontando “o patrimônio público, em especial, o patrimônio cultural, nele inserido o estudo e desenvolvimento científico”.

Por isso pediram

“a) a concessão de MEDIDA LIMINAR, inaudita altera parte, obrigando o Réu a, no prazo de 48 (quarenta e oito) horas, a contar da intimação da decisão concessiva de liminar, a proceder nos moldes do item “a”, “b”, “c” e “d” supra, sob pena de incidência de multa diária, na forma do parágrafo 3º, do artigo 84 do C.D.C., sem prejuízo da tipificação do crime de desobediência;

b) – que, após os trâmites processuais, seja finalmente julgada procedente a pretensão deduzida na presente ação, declarando-se a Resolução 001/1999, do Conselho Federal de Psicologia, abusiva ao patrimônio público, condenando-se o réu, a se abster de qualquer penalização ao psicólogo sobre o fundamento da resolução retro;

c) – a procedência dos pedidos para decretar a invalidade do ato lesivo ao patrimônio público e à moralidade;

d) – seja determinada a citação do Réu, a fim de que, advertido da sujeição aos efeitos da revelia, apresentem, querendo, contestação ao pedido ora deduzido;

e) – seja determinada a anulação de todos os processos referentes à Resolução 001/1999, bem como a anulação de sanções impostas aos psicólogos que foram penalizados por tal resolução;

f) - a determinação para que o réu publique em seus sítios e redes sociais a anulação de tal resolução” (fls. 16-17, e-doc. 4, grifos nossos).

14. Como anotei, a jurisprudência deste Supremo Tribunal é firme no sentido de que o controle de constitucionalidade de leis pode ser levado a efeito em variadas ações, desde que tenha ela objeto concretamente formulado e não seja a declaração de inconstitucionalidade abstrata, genérica e com efeitos vinculantes e para todos o pedido formulado e a ser examinado e decidido judicialmente.

14



# Supremo Tribunal Federal

RCL 31818 / DF

Sobre a necessidade de, no controle concreto, a inconstitucionalidade ser posta como questão prejudicial, por exemplo, os ensinamentos de José Carlos Barbosa Moreira:

*“O segundo critério permite distinguir: um sistema de controle por via incidental, em que a questão da constitucionalidade é apreciada no curso de processo relativo a caso concreto, como questão prejudicial, que se resolve para assentar uma das premissas lógicas da decisão da lide; e um sistema de controle por via principal, no qual essa questão vem a constituir o objeto autônomo e exclusivo da atividade cognitiva do órgão judicial, sem nexo de dependência para com outro litígio”* (BARBOSA MOREIRA, José Carlos. *Comentários ao Código de Processo Civil*. 17. ed. Rio de Janeiro:Forense, v. 5, p. 29-30).

Alfredo Buzaid leciona que a inconstitucionalidade não pode consubstanciar objeto principal da ação:

*“O exame sobre a inconstitucionalidade representa questão prejudicial, não a questão principal debatida na causa; por isso o juiz não a decide principaliter, mas incidenter tantum, pois ela não figura nunca como objeto do processo e dispositivo da sentença”* (BUZOID, Alfredo. *Da Ação Direta de Declaração de Inconstitucionalidade do Direito Brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 1958. 23-24).

Sobre o controle difuso de constitucionalidade, Clèmerson Merlin Clève enfatiza:

*“A questão de inconstitucionalidade não consubstancia objeto principal do processo, tal como ocorre na ação direta genérica; porém, a decisão do caso concreto exige a preliminar solução da invocada questão de inconstitucionalidade”*(CLÈVE, Clèmerson Merlin. *A Fiscalização Abstrata da Constitucionalidade no Direito Brasileiro*. 2. ed. Rio de Janeiro:Revista dos Tribunais, v. 5, p. 29-30).

15. Da análise da petição inicial da ação popular ajuizada por Rozangela Alves Justino e outros se extrai, nítida e insuperavelmente, que a inconstitucionalidade da Resolução n. 1/1999 e sua retirada do mundo



## *Supremo Tribunal Federal*

**RCL 31818 / DF**

jurídico é posta como objeto principal da ação popular, fundamento e pedido apresentado.

A pretensão dos autores é esvaziar a eficácia daquele ato normativo, dissimulando existência de interesse concreto a autorizar o controle difuso de constitucionalidade pelo juízo da 14ª Vara Federal Cível da Seção Judiciária do Distrito Federal.

Pedem a suspensão e a “anulação” da Resolução mesma e de eventuais processos éticos disciplinares e sanções a ela relacionados, providência que decorreria, naturalmente, da declaração de inconstitucionalidade *ex tunc* e com efeitos *erga omnes* daquele documento normativo.

A inexistência de situação concreta a ser decidida naquela ação popular foi evidenciada pelo juízo reclamado, que sobre o pedido de anulação de eventuais processos éticos disciplinares anotou, na sentença, ser ele impertinente em razão de sua generalidade e salientou que a “legalidade de eventual punição em particular dever[ia] ser aferida em demanda própria, seja seara administrativa, seja na seara judicial” (fl. 10, e-doc. 7).

Não há como se subtrair do feito o pedido de se atribuir efeitos *erga omnes* da decisão judicial buscada, inclusive com a determinação de que o Conselho publique em seus sítios e redes sociais a anulação da resolução.

Comprovado está que a ação popular tem por objeto e como pedido apenas a declaração de inconstitucionalidade da Resolução n. 1/1999.

16. Em 7.4.2005, este Supremo Tribunal julgou a Reclamação n. 1.017/SP e assentou que o trâmite, em juízo de primeiro grau, de ação popular ajuizada contra os Presidentes da República, do Senado, da Câmara e do Supremo Tribunal Federal para tornar efetiva a regra



# Supremo Tribunal Federal

RCL 31818 / DF

prevista no inc. XV do art. 48 da Constituição da República, alterada pela Emenda Constitucional n. 19/1998, usurparia a competência deste Supremo Tribunal.

O Ministro Sepúlveda Pertence, Relator, assentou, então, que aquela ação popular teria contornos de ação direta de inconstitucionalidade por omissão e ressaltou que a inconstitucionalidade alegada estaria posta como causa de pedir e pedido, não havendo, na situação, caso concreto a ser julgado:

“O caso é de usurpação de competência desta Corte (art. 102, I, L, CF), pois a pretensão deduzida na ação popular objeto da reclamação se identifica como a própria de uma ação direta de inconstitucionalidade por omissão. Acentuei no exame da cautelar:

*‘À primeira vista, a ação popular proposta alhures parece efetivamente configurar ação direta de inconstitucionalidade por omissão de providências administrativas, da privativa competência originária do Supremo Tribunal Federal: a essa identificação concorrem, na ação popular, tanto a **causa petendi** - omissão de providências administrativas necessárias à efetividade do art. 29 da EC 20/98 - quanto o pedido - provimento mandamental que ordene a purga da mora denunciada.*

*Não importa, para que daí se infira a usurpação da competência do Supremo, que, não sendo a ação direta uma ação popular, não a pudesse propor o autor.*

*Se a Constituição previu uma única via processual apta a alcançar certo provimento jurisdicional - no caso, a ação direta de inconstitucionalidade por omissão -, e enumerou taxativamente os legitimados para propô-la, é que a todos os demais negou a iniciativa: dispensa demonstração que a parte ilegítima para propor, no juízo competente, a única ação adequada, não se torna legítima com o propô-la sob rótulo dissimulado e em juízo incompetente.*

*Em consequência, com base no art. 14, II, L. 8.038/90, determino a suspensão do processo da ação popular e dos efeitos da antecipação da tutela nela deferida até a decisão final desta reclamação”*

*A ação popular suspensa não visa ao julgamento de uma relação*

17



# Supremo Tribunal Federal

RCL 31818 / DF

*jurídica concreta: permanecem válidos os fundamentos da concessão da cautelar, suficientes à procedência da reclamação” (Plenário, DJ 3.6.2005).*

Em 27.2.2014, o Ministro Roberto Barroso, na Reclamação n. 1.731/SP, ao analisar ação popular ajuizada no juízo da 16ª Vara Federal da Seção Judiciária de São Paulo com o objetivo de ver declarada a inconstitucionalidade da Medida Provisória n. 2.048/2000, concluiu configurada a usurpação da competência deste Supremo Tribunal. Foram fundamentos da decisão:

*“o entendimento deste Tribunal está consolidado no sentido de que os juízes e tribunais em geral podem realizar controle de constitucionalidade de leis – desde que de modo incidental, e não principal –, mesmo em ações que produzam efeitos erga omnes, como as ações populares e as ações civis públicas. Neste sentido:*

*“1. Contrato bancário. Juros. Capitalização em período inferior a um ano. Inadmissibilidade. Art. 5º da MP 2.087-29/2001, editada como MP 2.140-34. Inconstitucionalidade reconhecida incidentalmente. Controle difuso de constitucionalidade, exercido em ação civil pública. Não usurpação de competência do Supremo. Reclamação julgada improcedente. Agravo improvido. Inteligência do art. 102, inc. I, “a”, da CF. Não usurpa competência do Supremo Tribunal Federal, decisão que, em ação civil pública de natureza condenatória, declara incidentalmente a inconstitucionalidade de norma jurídica. 2. RECURSO. Agravo regimental. Reclamação. Inconsistente. Inexistência de razões novas. Rejeição. É de rejeitar agravo regimental que não apresenta razões novas capazes de ditar reforma da decisão agravada.” (Rcl 1.897 AgR, Rel. Min. Cezar Peluso – destaques acrescentados)*

16. *Como se depreende do pedido transcrito mais acima, os autores populares impugnam uma série de dispositivos da Medida Provisória nº 2.048-28/2000. Depois de sucessivas reedições, os preceitos impugnados estão hoje previstos na Medida Provisória nº 2.229-43, de 06.09.2001, cujos efeitos perduram por fora do art. 2º da EC nº 32/2001.*

17. *A pretensão dos autores populares, portanto, não é*



## *Supremo Tribunal Federal*

RCL 31818 / DF

*simplesmente afastar de um caso concreto a aplicação de uma lei, com base na sua suposta inconstitucionalidade: o requerimento equivale à retirada dos dispositivos impugnados do ordenamento jurídico, já que deixariam de produzir efeitos de forma definitiva. Nesse contexto, o pedido de condenação por perdas e danos é meramente acessório e incapaz de encobrir a evidência de que se trata de processo de controle abstrato, promovido por autor que não possui legitimidade para tal” (Reclamação n. 1.731/SP, Relator o Ministro Roberto Barroso, decisão monocrática, DJ 5.3.2014).*

17. Configurada está a usurpação da competência deste Supremo Tribunal prevista na al. *a* do inc. I do art. 102 da Constituição da República.

Cuida a ação popular n. 1011189-79.2017.4.01.3400 de verdadeira ação direta de inconstitucionalidade ajuizada de forma dissimulada em juízo incompetente.

Sequer é caso de se avocar a ação popular para julgamento neste Supremo Tribunal, pois ausente legitimidade dos autores populares para a propositura de ação direta de inconstitucionalidade.

Nesses casos, necessária a extinção da ação popular, como se deu nas Reclamações ns. 1.017/SP, Relator o Ministro Sepúlveda Pertence, Plenário, DJ 3.6.2005 e n. 1.731/SP, Relator o Ministro Roberto Barroso, decisão monocrática, DJ 5.3.2014.

18. Pelo exposto, na esteira da jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal e nos termos da legislação vigente, **julgo procedente a reclamação para cassar a decisão reclamada e determinar a baixa e o arquivamento da ação popular, prejudicado o agravo regimental interposto contra a decisão liminar.**



*Supremo Tribunal Federal*

**RCL 31818 / DF**

**Publique-se.**

Brasília, 6 de dezembro de 2019.

Ministra **CÁRMEN LÚCIA**  
Relatora

