



Suspensão de Liminar nº 0102799-19.2023.8.19.0000

DECISÃO

Trata-se de pedido formulado pela Câmara Municipal de Campos dos Goytacazes com vistas à suspensão de liminar nos autos do mandado de segurança nº. 0824108-13.2023.8.19.0014, em trâmite na 4ª Vara Cível daquela Comarca, deferida para obstar os efeitos do Ato Executivo nº. 036/2023, que instaurou CPI com o fim de apurar “a situação caótica da educação municipal, principalmente no que tange a utilização dos recursos do FUNDEB, nas adesões de atas de licitações com valores suspeitos, nos aditivos dos contratos e nas compras acima do mercado.”

Em suas razões, o magistrado de origem consignou a violação à constitucionalidade formal da CPI, ao argumento de inexistir propósito específico ou fato determinado. Confira-se a trecho da referida decisão:

(...)

As CPIs desde o seu delineio constitucional submetem-se à exigência de apuração de FATO DETERMINADO. No presente writ há previsão regimental expressa (Art. 115 do RICMCG) no mesmo sentido.

Entretanto, o ato executivo 036/2023 que instituiu a “CPI da educação”, apontou como objeto de apuração “a situação caótica da educação municipal” para, em seguida, de modo complementar, esclarecer “a utilização dos recursos do FUNDEB, nas adesões de atas de licitações com valores suspeitos, nos aditivos de contratos e nas compras acima do mercado”.





A primeira parte da motivação do ato é flagrantemente abstrata. Já a segunda parte, ainda sem definir exatamente o que será investigado (genérica), já inclui no objeto de investigação a certeza de irregularidades.

“Como é cediço, fato determinado é aquele que não se afigura vago, genérico, abstrato ou inespecífico. Logo o objeto da CPI deve ser um fato determinado, cuja descrição deve informar, com clareza e precisão, elementos que remetam à certeza e delimitação do objeto, de modo a balizar a atuação de seus trabalhos.” (TJRJ, RNMS 0013457-49.2018.8.19.0007).

A exigência tem por escopo delinear o fato-alvo a ser investigado, de modo traçar a rota de trabalho da comissão.

No presente writ temos prova documental pré-constituída (procedimento administrativo interna corporis que embasou o ato aqui impugnado, index 85590353) do qual se pode inferir atos específicos a serem investigados (fls. 05, 06 e 08). Porém, o ato de criação da CPI não os especificou. Doutra parte, no index 85590354, temos demonstração da vagueza no rumo da investigação dada a generalidade e o vasto recorte temporal das solicitações contidas no ofício de fls. 02 e 03.

Pelas razões acima expostas, reputo presente o fumus boni iuris necessário a concessão de liminar. Reputo, ainda, presente o periculum in mora, haja vista termos comissão instaurada fora de parâmetros legais (em cognição preliminar e precária) praticando atos administrativos (index 86130174 e 85590354) com base em Ato Executivo de legalidade duvidosa (insista-se) a atingir esfera jurídica de terceiros fora do devido processo legal.

Faz mister trazer fragmento de texto estudado quando de nosso curso de doutorado, com preciosa lição dando conta de que nem sempre a CPI “é instaurada exclusivamente com o fim de apurar irregularidades: muitas vezes uma CPI é instala para se angariar benefícios eleitorais ou prestígio com um grupo de interesse; como estratégia da oposição para desgastar a imagem do governo; para se conseguir benefícios políticos, de barganha com o governo; como forma de pressionar outro grupo a retardar ou suspender investigações em outra arena, até mesmo outra CPI; para impedir a instalação de outra comissão, dado o limite de cinco CPIs trabalhando simultaneamente”. LEMOS. O controle legislativo no Brasil pós-1988. In: Instituições representativas no Brasil: balanço e reforma (Orgs. NICOLAU, Jairo, Timothy J.), p. 46. Essa é a razão pela qual nossa ordem jurídica impõe em diversas oportunidades a determinação do fato investigado (art. 58, §3º da CRFB, art. 109, § 3º da CERJ, art. 31 da LOMCG e art. 115 do RICMCG) com o propósito de condicionar a atuação da comissão dentro do





interesse público uma vez que os atos estudados pela ciência política, em termos de direito administrativo, importariam em desvio de finalidade.

Portanto, pelas razões acima expostas, em caráter liminar, em cognição preliminar e precária, sem que importe em vinculação a futura decisão definitiva de mérito, faz-se necessário suspender os efeitos do Ato Executivo Nº 36/2023 que instalou a CPI da Educação. (...)

Em defesa de suas prerrogativas, a Câmara Municipal, em síntese, sustenta:

- 1) o ato executivo supramencionado foi suspenso, em juízo de cognição preliminar, sem prévia oitiva da Câmara Municipal;
- 2) existir, ao contrário da decisão guerreada, fato determinado com o intuito de *“apurar a situação caótica da educação municipal, principalmente no que tange a utilização dos recursos do FUNDEB, nas adesões de atas de licitações com valores suspeitos, nos aditivos dos contratos e nas compras acima do mercado.”*
- 3) flagrante violação de prerrogativas, de forma irrazoável e inaceitável, pois o intuito da CPI é justamente investigar para que se possa chegar aos problemas ensejadores da situação caótica da educação municipal.
- 4) haver precedente do STF em caso análogo, tendo sido consignado que as CPI's se constituem em importante instrumento do exercício da competência fiscalizatória do Poder Legislativo.
- 5) grave lesão à ordem pública, porque impede o exercício do Poder Fiscalizatório do Câmara, afeta a prerrogativa político-jurídica das minorias parlamentares e viola o Estado Democrático de Direito.
- 6) inexistir prejuízo para o Poder Executivo, pois a colheita de informações solicitadas pode ser obtida por qualquer cidadão com fulcro no direito constitucional de acesso às informações.



Requer, ao final, a imediata concessão de segurança.

É o relatório. Passo a decidir.

O direito do ente público de obter a suspensão da execução de julgado não definitivo por esta via se subordina a requisitos bem delimitados no art. 4º da Lei nº. 8.437/92 e no art. 15 da Lei nº. 12.016/09.

.....
“Art. 4º Compete ao presidente do tribunal, ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso, suspender, em despacho fundamentado, a execução da liminar nas ações movidas contra o Poder Público ou seus agentes, a requerimento do Ministério Público ou da pessoa jurídica de direito público interessada, em caso de manifesto interesse público ou de flagrante ilegitimidade, e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas.”

“Art. 15. Quando, a requerimento de pessoa jurídica de direito público interessada ou do Ministério Público e para evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas, o presidente do tribunal ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso suspender, em decisão fundamentada, a execução da liminar e da sentença, dessa decisão caberá agravo, sem efeito suspensivo, no prazo de 5 (cinco) dias, que será levado a julgamento na sessão seguinte à sua interposição.”

.....

Vale registrar que o art. 1º da Lei n. 9.494/1997 estendeu a possibilidade de suspensão da execução a todas as hipóteses de tutela de urgência hoje regidas pelo art. 300 do CPC/2015.

O deferimento da suspensão da execução de tutela provisória não traduz prejulgamento da causa, nem incursão em seu mérito, limitando-se à apreciação dos pressupostos legais de cabimento daquela providência. A impugnação de mérito, por sua vez, exige a interposição dos recursos próprios, que não condicionam e nem prejudicam a análise do pedido de suspensão.





Nas palavras do Ministro Luiz Fux:

.....
“Convivem harmonicamente no sistema a suspensão da segurança, cabível quando presentes motivos políticos, e o agravo de instrumento, este tendo como objeto os erros in procedendo e in judicando (ou agravo interno, cabível em face da liminar mandamental do relator do writ sujeito à competência originária). Na suspensão de segurança, a cognição sobre o mérito da causa é superficial, delibatória, meramente instrumental para a verificação de ocorrência de lesão grave à ordem, segurança ou economia públicas. Ou seja, enquanto a suspensão de segurança encerra um juízo político, os agravos de instrumento e interno exigem um exame jurídico da causa.”

(FUX, Luiz. Mandado de Segurança. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. p. 139)

.....

No caso em apreço, considerando os estreitos limites de atuação da Presidência do Tribunal, entendo que assiste razão à requerente.

A concessão da tutela antecipada, tal como efetivada nos autos do processo de origem, tem o condão de suscitar risco de **grave lesão à ordem pública**, por comprometer o exercício de atividade parlamentar típica, consistente na fiscalização da Administração Pública, tudo em prejuízo da convivência harmônica e independente entre os poderes.

Com efeito, sem a prévia oitiva do Parlamento local, a decisão liminar suspende os trabalhos de CPI e impede o exercício do poder fiscalizatório por parte da Câmara Municipal, afetando o direito das minorias parlamentares.

Por outro lado, quanto à suposta indeterminação do objeto da investigação deflagrada no âmbito do Poder Legislativo campista, é mister salientar que, embora esta via não comporte uma incursão exauriente no mérito da causa de origem, afigura-se perfeitamente admissível um “*juízo mínimo de delibação sobre a questão de fundo*” com vistas à apreciação do pleito de suspensão. Nesse sentido:

.....



“(…) O Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça possuem entendimento pacificado de que **a decisão que examina o pedido de suspensão de liminar não pode afastar-se integralmente do mérito da ação originária.** Permite-se um **juízo mínimo de delibação sobre a questão de fundo da demanda,** para verificar a plausibilidade do direito, evitando-se tornar a via processual do pedido suspensivo campo para manutenção de decisões ilegítimas.” (ST: AgInt na SS n. 2.923/AP, relatora Ministra Laurita Vaz, DJe de 17/4/2018 – grifou-se)

.....

In casu, tal “juízo mínimo de delibação” há de revelar que, na linha da jurisprudência atual do STF – consubstanciada sobretudo em arestos recentes aduzidos pela requerente, como aquele relativo à chamada “CPI da pandemia” –, a exigência de determinação do fato apurado em sede de comissão parlamentar de inquérito não ostenta o rigor adotado pelo juízo de origem.

Nesse cenário, a interdição dos trabalhos da CPI, *in limine litis*, constitui “*indevida obstaculização do exercício do poder fiscalizatório da Câmara Municipal requerente sobre os atos do Poder Executivo Municipal*”, de modo a caracterizar a lesão à ordem pública autorizadora do manejo da medida de contracautela. É o que decidiu o Plenário do STF, em acórdão bem colacionado pela requerente:

.....

AGRAVO INTERNO NA SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. CÂMARA MUNICIPAL. COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO. REQUISIÇÃO DE DOCUMENTOS. DECISÃO IMPUGNADA OBSTATIVA. SUPOSTA EXTRAPOLAÇÃO DO FATO DETERMINADO QUE MOTIVOU A INSTAURAÇÃO DA CPI. ALEGAÇÃO DE RISCO À ORDEM PÚBLICA. OCORRÊNCIA. CPI QUE CONSTITUI INSTRUMENTO DO EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA FISCALIZATÓRIA DO PODER LEGISLATIVO. IMPERIOSA DEFERÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO EM RELAÇÃO À ATUAÇÃO PARLAMENTAR NA ESPÉCIE. PERTINÊNCIA TEMÁTICA ENTRE A REQUISIÇÃO E A MOTIVAÇÃO DA INVESTIGAÇÃO PARLAMENTAR. **DIREITO À INFORMAÇÃO (CF, ART. 5º, XXXIII). TEMA 832 DA REPERCUSSÃO GERAL. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. O incidente de contracautela é meio processual autônomo de impugnação de decisões judiciais, franqueado ao Ministério Público ou à pessoa jurídica de direito público**





interessada exclusivamente quando se verifique risco de grave lesão à ordem, à saúde, segurança e à economia públicas no cumprimento da decisão impugnada (art. 4º, caput, da Lei 8.437/1992; art. 15 da Lei 12.016/2009 e art. 297 do RISTF). 2. In casu, verifica-se a ocorrência de lesão de natureza grave à ordem pública a ensejar o deferimento da presente medida de contracautela, consubstanciada na indevida obstaculização do exercício do poder fiscalizatório da Câmara Municipal requerente sobre os atos do Poder Executivo Municipal. 3. 'O parlamentar, na condição de cidadão, pode exercer plenamente seu direito fundamental de acesso a informações de interesse pessoal ou coletivo, nos termos do art. 5º, inciso XXXIII, da CF e das normas de regência desse direito' - tese vinculante fixada pelo Plenário deste Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 865.401, Tema 832 da sistemática da repercussão geral. 4. Agravo a que se nega provimento.

(SS 5503, Relator: Ministro Luiz Fux, Presidente, data de julgamento 27/09/2021, Tribunal Pleno, data de publicação 08/10/2021 – grifou-se).

Por todas essas razões, reputo imprescindível a suspensão da liminar, haja vista o manifesto interesse público, de forma a evitar grave lesão à ordem pública, nos termos do art. 4º, § 8º, da Lei n. 8.437/1992.

Ante o exposto, **DEFIRO** o pedido para sustar, de imediato, a execução da decisão proferida pelo Juízo da 4ª Vara Cível daquela Comarca de Campos dos Goytacazes, nos autos do mandado de segurança nº. 0824108-13.2023.8.19.0014, até o trânsito em julgado da decisão de mérito.

Comunique-se ao Juízo de origem.

Dê-se ciência à Procuradoria Geral de Justiça.

Transitada em julgado a presente, dê-se baixa e arquivem-se.

Publique-se.

Intimem-se com a máxima urgência.



Após, promova-se a alteração da classe processual, uma vez que esta suspensão de liminar foi autuada como mandado de segurança.

Rio de Janeiro, data da assinatura digital.

Desembargador **RICARDO RODRIGUES CARDOZO**
Presidente

