

RECLAMAÇÃO 64.892 RIO DE JANEIRO

RELATOR : MIN. CRISTIANO ZANIN
RECLTE.(S) : PAULO SERGIO ARANTES DE OLIVEIRA E OUTRO(A/S)
ADV.(A/S) : RAFAEL DE ALENCAR ARARIPE CARNEIRO E OUTRO(A/S)
RECLDO.(A/S) : PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
BENEF.(A/S) : MARCOS DA SILVA BACELLAR
ADV.(A/S) : SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
BENEF.(A/S) : CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPOS DOS GOYTACAZES
ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DA CÂMARA MUNICIPAL DE CAMPOS DOS GOYTACAZES

Trata-se de reclamação com pedido de liminar proposta por Paulo Sérgio Abrantes de Oliveira e outros contra decisão proferida pelo Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro (TJRJ) no Processo 0102799-19.2023.8.19.0000, por suposto desrespeito ao decidido por esta Suprema Corte na ADI 3.619/SP, na ADI 5.791/DF, na ADPF 528/DF e na ADPF 848 MC-Ref/DF.

Os reclamantes sustentam, em síntese, que a autoridade reclamada, ao deferir pedido de suspensão de liminar formulado pela Câmara Municipal de Campos dos Goytacazes, violou as decisões proferidas nos já referidos processos paradigmas.

Argumentam os reclamantes:

“A presente Reclamação visa a resguardar a autoridade das decisões vinculantes e com eficácia *erga omnes* proferidas por esse STF nos autos da ADI nº. 5.791, da ADPF nº. 528, da ADPF nº. 848 e da ADI nº. 3.619, as quais estabeleceram: (i) a competência do Tribunal de Contas da União (‘TCU’) para fiscalizar a utilização dos recursos do FUNDEB; (ii) a

impossibilidade de Comissão Parlamentar de Inquérito (“CPI”) – principalmente de caráter municipal – fiscalizar a aplicação de recursos federais repassados pela União a outros entes; (iii) a necessidade de observância obrigatória e taxativa aos requisitos do art. 58, § 3º, da Constituição para fins de instalação de CPI; e (iv) a impossibilidade de instalação de CPI para investigação de fato genérico, difuso e abstrato.

No caso concreto, a decisão reclamada violou os paradigmas constitucionais acima apontados ao autorizar o prosseguimento de CPI instituída sem fato determinado e para a fiscalização de recursos do FUNDEB. Mais do que isso: a decisão reclamada flexibilizou, sem qualquer fundamentação, o requisito essencial para a instalação de CPI, qual seja, o ‘fato determinado’, limitando-se a afirmar que o Juízo de 1º grau teria sido rigoroso quanto a tal elemento.” (documento eletrônico 1).

Após as informações serem devidamente prestadas (documento eletrônico 16), o Ministro Edson Fachin, no exercício da Presidência do Supremo Tribunal Federal (STF), entendeu que esta reclamação não tratava de matéria urgente (documento eletrônico 17).

É o relatório. Decido.

Preliminarmente, observo que a ação está apta a ser julgada, por isso, deixo de enviar o feito à Procuradoria-Geral da República (arts. 52, parágrafo único, e 161, parágrafo único, ambos do RISTF).

A demanda não merece prosperar, por falta de aderência estrita do caso concreto às decisões vinculantes proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, como será demonstrado.

Na espécie, alega-se que o ato reclamado teria violado a decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 3.619/SP, na ADI 5.791/DF, na ADPF 528/DF e na ADPF 848 MC-Ref/DF, que foram assim ementadas:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 34, § 1º, E 170, INCISO I, DO REGIMENTO INTERNO DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO. COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO. CRIAÇÃO. DELIBERAÇÃO DO PLÊNARIO DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. REQUISITO QUE NÃO ENCONTRA RESPALDO NO TEXTO DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. SIMETRIA. OBSERVÂNCIA COMPULSÓRIA PELOS ESTADOS-MEMBROS. VIOLAÇÃO DO ARTIGO 58, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. 1. A Constituição do Brasil assegura a um terço dos membros da Câmara dos Deputados e a um terço dos membros do Senado Federal a criação da comissão parlamentar de inquérito, deixando porém ao próprio parlamento o seu destino. 2. A garantia assegurada a um terço dos membros da Câmara ou do Senado estende-se aos membros das assembleias legislativas estaduais --- garantia das minorias. O modelo federal de criação e instauração das comissões parlamentares de inquérito constitui matéria a ser compulsoriamente observada pelas casas legislativas estaduais. 3. A garantia da instalação da CPI independe de deliberação plenária, seja da Câmara, do Senado ou da Assembleia Legislativa. Precedentes. 4. Não há razão para a submissão do requerimento de constituição de CPI a qualquer órgão da Assembleia Legislativa. Os requisitos indispensáveis à criação das comissões parlamentares de inquérito estão dispostos, estritamente, no artigo 58 da CB/88. 5. Pedido julgado procedente para declarar inconstitucionais o trecho ‘só será submetido à discussão e votação decorridas 24 horas de sua apresentação, e’, constante do § 1º do artigo 34, e o inciso I do

artigo 170, ambos da Consolidação do Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo.” (ADI 3.619/SP, Rel. Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, DJe de 20/4/2007)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. FUNDEB. COMPLEMENTAÇÃO DO VALOR MÍNIMO ANUAL POR ALUNO. COMPETÊNCIA DO TCU PARA FISCALIZAR APLICAÇÃO DE VERBAS FEDERAIS. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. I - No desenho constitucional do Fundeb, cabe à União repassar, aos Estados e ao Distrito Federal, o montante destinado a complementar o valor mínimo por aluno definido nacionalmente. II - É competência do TCU fiscalizar a aplicação de verbas originárias da União por parte dos demais entes da Federação. III - Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente.” (ADI 5.791/DF, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe 12/9/2022)

“DIREITO À EDUCAÇÃO. COMPLEMENTAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDEF/FUNDEB. COMO VERBAS DE NATUREZA EXTRAORDINÁRIA. CONSTITUCIONALIDADE DO AFASTAMENTO DA SUBVINCULAÇÃO QUE DETERMINA A APLICAÇÃO DE 60% DOS RECURSOS ANUAIS TOTAIS DOS FUNDOS AO PAGAMENTO DA REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO DA EDUCAÇÃO BÁSICA. IMPOSSIBILIDADE DO PAGAMENTO DE HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS CONTRATUAIS COM RECURSOS DO FUNDEF/FUNDEB. CARACTERIZAÇÃO DE DESVIO DE VERBAS CONSTITUCIONALMENTE VINCULADAS À EDUCAÇÃO. PRECEDENTES. CONSTITUCIONALIDADE DO ACÓRDÃO 1.824/2017 DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. INCIDÊNCIA DA EC 114/2021. IMPROCEDÊNCIA. 1. A

orientação do TCU que afasta a incidência da regra do art. 22 da Lei 11.494/2007 aos recursos de complementação do FUNDEB pagos por meio de precatórios encontra-se em conformidade com os preceitos constitucionais que visam a resguardar o direito à educação e a valorização dos profissionais da educação básica. 2. O caráter extraordinário da complementação dessa verba justifica o afastamento da subvinculação, pois a aplicação do art. 60, XII, do ADCT, c/c art. 22 da Lei 11.494/2007, implicaria em pontual e insustentável aumento salarial dos professores do ensino básico, que, em razão da regra de irredutibilidade salarial, teria como efeito pressionar o orçamento público municipal nos períodos subsequentes – sem o respectivo aporte de novas receitas derivadas de inexistentes precatórios –, acarretando o investimento em salários além do patamar previsto constitucionalmente, em prejuízo de outras ações de ensino a serem financiadas com os mesmos recursos. 3. É inconstitucional o pagamento de honorários advocatícios contratuais com recursos alocados no FUNDEF/FUNDEB, que devem ser utilizados exclusivamente em ações de desenvolvimento e manutenção do ensino. Precedentes. 4. A vinculação constitucional em questão não se aplica aos encargos moratórios que podem servir ao pagamento de honorários advocatícios contratuais devidamente ajustados, pois conforme decidido por essa CORTE, ‘os juros de mora legais têm natureza jurídica autônoma em relação à natureza jurídica da verba em atraso’ (RE 855091-RG, Rel. Min. DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 15/3/2021, DJe de 8/4/2021). 5. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental julgada IMPROCEDENTE.” (ADPF 528/DF, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe de 22/4/2022)

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. PEDIDO DE LIMINAR. CPI DA PANDEMIA. CONVOCAÇÃO DE GOVERNADORES DE

ESTADO PARA DEPOR NA CONDIÇÃO DE TESTEMUNHAS. INADMISSIBILIDADE. VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES E AFRONTA À AUTONOMIA FEDERATIVA DOS ESTADOS-MEMBROS. PRECEDENTES. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. REFERENDO. 1. O poder investigatório exercido pelas Comissões Parlamentares de Inquérito configura atribuição de natureza ancilar, destinada a auxiliar o Poder Legislativo no desempenho de suas funções de legislar e exercer o controle externo da Administração Pública, sujeito, *ipso facto*, às restrições e limites que conformam o princípio da separação dos poderes e o sistema de *checks and balances*. 2. O Chefe do Poder Executivo da União é titular de prerrogativas institucionais assecuratórias de sua autonomia e independência perante os demais Poderes. Além da imunidade formal (CF, art. 86, § 3º) e da irresponsabilidade penal temporária (CF, art. 86, § 4º), a Constituição Federal isenta-o da obrigatoriedade de depor ou prestar esclarecimentos perante as Casas Legislativas da União e suas comissões, como emerge da dicção dos arts. 50, caput e § 2º, e 58, § 2º, III, da Constituição Federal, aplicáveis, por extensão, aos Governadores de Estado. 3. O modelo federativo impõe a observância da ética da solidariedade e do dever de fidelidade com o pacto federativo. O espírito do federalismo orienta a atuação coordenada das pessoas estatais no sentido de fortalecer a autonomia de cada ente político e priorizar os interesses comuns a todos. Conflitos federativos não de ser solucionados tendo como norte a colaboração recíproca para a superação de impasses, o primado da confiança e da lealdade entre as unidades federadas e a preferência às soluções consensuais e amistosas em respeito aos postulados da subsidiariedade e da não intervenção. 4. A competência para julgar as contas de gestores de verbas federais repassadas aos Estados e Municípios pela União cabe, a teor da Constituição Federal, ao Tribunal de Contas da União (CF, art. 71, II), e não ao Congresso Nacional. No âmbito dessa esfera de competência

própria, o Tribunal de Contas da União realiza julgamento de perfil técnico, agindo com autonomia e independência, e profere decisões dotadas de executividade direta e imediata (CF, art. 73, § 3º), não se subordinando à revisão pelo Poder Legislativo. As investigações parlamentares devem visar à apuração de fatos vinculados ao exercício das competências do respectivo órgão legislativo. A fiscalização de verbas federais sujeitas ao controle de legalidade, legitimidade e economicidade desempenhado, com exclusividade, pelo Tribunal de Contas da União (CF, art. 71, II) traduz matéria estranha às atribuições parlamentares das CPI's. 5. Liminar deferida, *ad referendum* do Plenário desta Corte, suspendendo as convocações dos Governadores de Estado realizadas no âmbito da Comissão Parlamentar de Inquérito instaurada no Senado Federal (CPI da Pandemia), sem prejuízo da possibilidade do órgão parlamentar convidar essas mesmas autoridades estatais para comparecerem, voluntariamente, a Reunião da Comissão a ser agendada de comum acordo. 6. Medida liminar referendada." (ADPF 848-MC-Ref/DF, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, DJe de 21/10/2021)

A decisão reclamada decidiu com base nos seguintes fundamentos:

“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.

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.

[...]

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:

[...]

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." (documento eletrônico 10 – grifei)

Na ADI 3.619/SP, o Supremo Tribunal Federal julgou procedente o

pedido para declarar inconstitucionais os trechos "só será submetido à discussão e votação decorridas 24 horas de sua apresentação, e", constante do § 1º do artigo 34, e o inciso I do artigo 170, ambos da Consolidação do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo.

Já na ADI 5.791/DF, esta Suprema Corte julgou improcedente o pedido, por entender que o art. 11 da Lei nº 9.424/1996, e os arts. 25, *caput*, e 26, III, da Lei 11.494/2007, eram constitucionais.

Na ADPF 528/DF, o STF julgou improcedente o pedido, declarando constitucional o Acórdão 1.824/2017 do Tribunal de Contas da União, que i) afastou a subvinculação estabelecida no art. 22 da Lei n. 11.494/2007 aos valores de complementação do Fundef/Fundeb pagos pela União aos Estados e aos Municípios por força de condenação judicial, e ii) vedou o pagamento de honorários advocatícios contratuais com recursos alocados no Fundef/Fundeb, ressalvado o pagamento de honorários advocatícios contratuais valendo-se da verba correspondente aos juros de mora incidentes sobre o valor do precatório devido pela União em ações propostas em favor dos Estados e dos Municípios.

E na ADPF 848-MC-Ref/DF, o Supremo Tribunal Federal referendou a decisão que deferiu o pedido de medida cautelar, suspendendo as convocações dos Governadores de Estado realizadas no âmbito de Comissão Parlamentar de Inquérito instaurada no Senado Federal (CPI da Pandemia), sem prejuízo da possibilidade do órgão parlamentar convidar essas mesmas autoridades estatais para comparecerem, voluntariamente, a Reunião da Comissão a ser agendada de comum acordo.

Nesse ponto, observo que a decisão proferida na ADPF 848-MC-Ref/DF não pode ser considerada paradigma vinculante do Supremo

Tribunal Federal para o cabimento da reclamação, pois ADPF 848/DF foi julgada extinta sem resolução do mérito, em 04/07/2022, antes mesmo da existência da existência do ato reclamado.

Por outro lado, apesar de ter abordado superficialmente as questões de fundo tratadas no mandado de segurança em que foi deferida a liminar suspendida pelo TJRJ, a decisão reclamada teve como fundamento central o reconhecimento de que havia, no caso concreto, grave risco de lesão à ordem pública, conforme a interpretação que deu à Lei nº 8.437/1992, à Lei nº 12.016/2009, à Lei nº 9.494/1997 e ao CPC.

Noto, ainda, que a Lei 14.113/2020 não atribui a fiscalização dos recursos do Fundeb exclusivamente ao TCU, ao contrário do que argumenta o reclamante. Transcrevo:

“Art. 30. A fiscalização e o controle referentes ao cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal e do disposto nesta Lei, especialmente em relação à aplicação da totalidade dos recursos dos Fundos, serão exercidos:

I - pelo órgão de controle interno no âmbito da União e pelos órgãos de controle interno no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

II - pelos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, perante os respectivos entes governamentais sob suas jurisdições;

III - pelo Tribunal de Contas da União, no que tange às atribuições a cargo dos órgãos federais, especialmente em relação à complementação da União;”

Tal dispositivo legal não foi declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal, em nenhum dos paradigmas informados.

Diante disso, entendo que não há aderência estrita entre o ato reclamado e o conteúdo dos paradigmas apontados como violados, o que, nos termos da jurisprudência firme do Supremo Tribunal Federal, torna inviável o manejo da reclamação, em casos desse jaez. Vejam-se:

“AGRAVO REGIMENTAL NA RECLAMAÇÃO. ATOS ADMINISTRATIVOS. DESIGNAÇÃO DE SERVIDORES PARA EXERCEREM TEMPORARIAMENTE CARGO DIVERSO DOS QUAIS REGISTRADOS. SÚMULA VINCULANTE 43. AUSÊNCIA DE ADERÊNCIA ESTRITA. AGRAVO IMPROVIDO. I - O entendimento fixado pelo Supremo Tribunal Federal na Súmula Vinculante 43 diz respeito a provimento e investidura de servidor em cargo que não integra a carreira na qual anteriormente investido. II - No caso, o reclamante pretende discutir designações temporárias de servidores. III - Não havendo, formalmente, investidura em cargo público diverso da aprovação em concurso, não há falar em aderência estrita à referida Súmula Vinculante. IV - Agravo regimental ao qual se nega provimento.” (Rcl 62.511-AgR/SP, da minha relatoria, Primeira Turma, DJe de 14/12/2023)

“Agravo Regimental na Reclamação. 2. Direito Administrativo e Processual Civil. 3. Servidor público. Reajuste anual do adicional de insalubridade. 4. Inadmissão do recurso extraordinário com fundamento em tema da repercussão geral na Origem. Inexistência de teratologia. 5. Ausência de aderência estrita entre a decisão reclamada e os paradigmas de confronto alegados pelos recorrentes. Inadmissibilidade da reclamação. 6. Inexistência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. 7. Agravo regimental não provido.” (Rcl 62.743-AgR/SP, Rel. Gilmar Mendes, Segunda Turma, DJe de 4/12/2023)

“RECLAMAÇÃO. PEDIDO DE SUSPENSÃO DE EXECUÇÃO. INCIDENTE DE DESCONSIDERAÇÃO DE PERSONALIDADE JURÍDICA. TEMA 1232 DA REPERCUSSÃO GERAL. AUSÊNCIA DE ADERÊNCIA ESTRITA. AGRAVO REGIMENTAL A QUE SE NEGA PROVIMENTO. 1. Como se extrai do acórdão reclamado, a responsabilização das partes agravantes se deu após o prévio ajuizamento do incidente de desconconsideração da personalidade jurídica, situação diversa daquela tratada no tema 1.232 da repercussão geral. O Incidente de Desconconsideração da Personalidade Jurídica é instituto regido pelos arts. 134 a 137 do CPC e 10-A da CLT, dispositivos que não estão no escopo do debate objeto do RE 1.387.795. 2. A ausência de aderência estrita entre a matéria constante do ato impugnado e aquela objeto do processo paradigma invocado torna inadmissível a reclamação constitucional. 3. Agravo regimental, ao qual se nega provimento.” (Rcl 62259 AgR/RO, Rel. Min Edson Fachin, Segunda Turma, DJe 9/2/2024)

O que pretendem os reclamantes, na verdade, é usar o instrumento processual da reclamação como sucedâneo recursal, finalidade essa que não converge com a sua destinação constitucional (Rcl 61.544-ED/SP, da minha relatoria, Primeira Turma, DJe de 4/10/2023; e Rcl 20.807-AgR/PB, Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, DJe de 16/9/2015).

No mesmo sentido:

“AGRAVO REGIMENTAL EM RECLAMAÇÃO CONSTITUCIONAL PROPOSTA PARA GARANTIR A OBSERVÂNCIA DE DECISÃO DESTA SUPREMA CORTE PROFERIDA SOB A SISTEMÁTICA DA REPERCUSSÃO GERAL. TEMAS 339 E 660 da REPERCUSSÃO GERAL.

AUSÊNCIA DE TERATOLOGIA. RECLAMAÇÃO COMO SUCEDÂNEO RECURSAL. INVIABILIDADE. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. I – O Supremo Tribunal Federal não admite a reclamação ajuizada com o específico propósito de corrigir eventuais equívocos na aplicação, pelos Tribunais, do instituto da repercussão geral, salvo evidente teratologia. II - Nesta reclamação, a demonstração de equívoco na aplicação da sistemática da repercussão geral obrigatoriamente precisaria incluir a demonstração da inaplicabilidade dos Temas 339 e 660/RG. III - A reclamação não pode ser utilizada como sucedâneo recursal. IV- Agravo regimental a que se nega provimento.” (Rcl 58093 AgR/BA, da minha relatoria, Primeira Turma, DJe 31/8/2023)

Ante o exposto, julgo improcedente esta reclamação (art. 161, parágrafo único, do RISTF). Em consequência, fica prejudicado o exame do pedido de liminar.

Sem condenação em honorários, pois não houve angularização processual.

Publique-se.

Brasília, 21 de fevereiro de 2024.

Ministro **CRISTIANO ZANIN**
Relator