



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DESEMBARGADOR PRESIDENTE DO  
EGRÉGIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**

**Protocolado n. 167.549/16**

**Ementa: CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. INCISO XI E PARÁGRAFO 2º DO ARTIGO 223 DA RESOLUÇÃO Nº 002.03.1995, COM A REDAÇÃO PROMOVIDA PELAS RESOLUÇÕES Nº 001.03.2011 E Nº 001.04.2016, DA CÂMARA MUNICIPAL DE RIO GRANDE DA SERRA. REQUERIMENTO AO PLENÁRIO DA CÂMARA MUNICIPAL PARA ANÁLISE DE DETERMINADOS ASSUNTOS. EXIGÊNCIA DE NÚMERO MÍNIMO DE CINCO ASSINATURAS PARA APRECIÇÃO. OFENSA AO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO E AO PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE. INOBSERVÂNCIA DE SIMETRIA COM O MODELO FEDERAL. DISPOSIÇÕES PROCESSUAIS SOBRE CRIMES COMETIDOS PELO PREFEITO MUNICIPAL. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO FEDERATIVO.**

**1. Ao estabelecer a assinatura de pelo menos cinco Vereadores como requisito para a apreciação dos requerimentos previstos nos incisos do art. 223 do Regimento Interno da Câmara Municipal, o ato normativo**



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

local restringe desarrazoadamente a capacidade eleitoral passiva e a função fiscalizatória e legislativa desenvolvida pelos parlamentares, eleitos por voto popular, em nítida violação ao princípio federativo, ao princípio da soberania popular e ao pluralismo político (art. 144 da CE/89, e arts. 1º e 18 da CF/88), materializando também ofensa ao direito das minorias parlamentares e ao princípio da razoabilidade.

2. Parágrafo 2º do artigo 223 da Resolução nº 002.03.1995, com a redação promovida pelas Resoluções nº 001.03.2011 e nº 001.04.2016, da Câmara Municipal de Rio Grande da Serra, que, ademais, viola o princípio da simetria e os arts. 13 e 20 da Constituição Estadual. Princípio estabelecido, aplicável aos Municípios por força do art. 144 da CE/89.

3. Inciso XI do artigo 223 da Resolução nº 002.03.1995, da Câmara Municipal de Rio Grande da Serra. Matéria processual. Violação do art. 22, I, da Constituição Federal. Princípio federativo (art. 1º e 18 da CF/88). Manifestação por meio da repartição constitucional de competências. Princípio estabelecido de observância obrigatória pelos Municípios (art. 29, "caput", da CF/88, e art. 144 da CE/89).

○ **Procurador-Geral de Justiça do Estado de São Paulo**, no exercício da atribuição prevista no art. 29, I, da Lei n. 8.625, de 12 de fevereiro de 1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público), no art. 103, II, da Lei Complementar Estadual n. 734, de 26 de novembro de 1993 (Lei Orgânica do Ministério Público de São Paulo), e no art. 90, III,



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

da Constituição do Estado de São Paulo, em conformidade com o disposto nos arts. 125, § 2º, e 129, IV, da Constituição Federal, com amparo nas informações colhidas no incluso protocolado, vem, respeitosamente, perante esse Egrégio Tribunal de Justiça, promover a presente **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** em face do inciso XI e do parágrafo 2º do artigo 223 da Resolução nº 002.03.1995, com a redação conferida pelas Resoluções nº 001.03.2011 e nº 001.04.2016, da Câmara Municipal de Rio Grande da Serra, pelos fundamentos a seguir expostos:

**I - O PRECEITO NORMATIVO IMPUGNADO.**

O artigo 223 da Resolução nº 002.03.1995, da Câmara Municipal de Rio Grande da Serra (Regimento Interno), em sua redação original, assim dispunha:

“**Art. 223** - Serão discutidos pelo Plenário, e escritos, os requerimentos que solicitem:

I – vista de processos, observado o previsto no art. 239 deste Regimento;

II – prorrogação de prazo para a Comissão Especial de inquérito concluir seus trabalhos, nos termos do art. 135 deste Regimento;

III - retirada de proposição já incluída na Ordem do Dia, formulada pelo seu autor;

IV – convocação da sessão secreta;

V – convocação da sessão solene;

VI – urgência especial;

VII – constituição especial;

VIII – informações ao Prefeito ou por seu intermédio, sobre assunto determinado, relativo à Administração Municipal;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

IX - convocação de Secretário Municipal;

X - licença de Vereador;

**XI - a iniciativa da Câmara, para abertura de inquérito policial ou de instauração de ação penal contra o Prefeito e intervenção no processo-crime respectivo;**

XII - informações a entidades públicas ou particulares.

**Parágrafo único** - O requerimento de urgência especial será apresentado, discutido e votado no início ou no transcorrer da Ordem do Dia e os demais serão lidos, discutidos e votados no expediente da mesma sessão de sua apresentação.

(...). (*sic* - grifo nosso)

Posteriormente, a Resolução nº 001.03.2011, da Câmara Municipal de Rio Grande da Serra, que “*renumerar o parágrafo único do art. 223 para parágrafo primeiro (§1º) e acresce parágrafo segundo (§ 2º) ao mesmo artigo, e acresce parágrafo 3º (§3) ao artigo 229, todos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Rio Grande da Serra*”, no que interessa, estabeleceu (fl. 202):

“**Art. 1º** - O parágrafo único do artigo 223 do Regimento Interno fica renumerado para parágrafo primeiro (1º).

**Art. 2º** - Acresce o parágrafo segundo (§ 2º) ao artigo 223 do Regimento Interno, com a seguinte redação:

‘§ 2º - Os requerimentos de que trata este artigo deverão ser subscritos, no mínimo, por um terço (1/3) dos Vereadores para poderem ser apreciados. ’

(...)”.(*sic* - grifo nosso)



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Por fim, a Resolução nº 001.04.2016, da Câmara Municipal de Rio Grande da Serra, que “dá nova redação ao § 2º do artigo 223 da Resolução nº 002.03.1995 (Regimento Interno)”, preceituou (fl. 203):

“**Art. 1º** - O § 2º do artigo 223 da Resolução nº 002.03.1995 (Regimento Interno), com a redação que lhe foi dada pela Resolução nº 001.03.2011, passa a vigorar com a seguinte redação:

Artigo 223 - (...)

§ 1º - (...)

**§ 2º - Os requerimentos de que trata este artigo deverão ser subscritos, no mínimo, por 5 (cinco) Vereadores para poderem ser apreciados.**

**Art. 2º** - Esta Resolução entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

(...)”. (*sic* - grifo nosso)

Como será demonstrado, os atos normativos em destaque são contrários ao ordenamento constitucional vigente, conforme passaremos a expor.

## **II - O PARÂMETRO DA FISCALIZAÇÃO ABSTRATA DE CONSTITUCIONALIDADE.**

De proêmio, cumpre esclarecer que a autonomia municipal é condicionada pelo art. 29 da Constituição da República. O preceito estabelece que a Lei Orgânica Municipal e sua legislação devem observância ao disposto na Constituição Federal e na respectiva Constituição Estadual, sendo reproduzido pelo art. 144 da Constituição do Estado, como se denota de sua transcrição:



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

“**Art. 144** - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.”

Eventual ressalva à aplicabilidade das Constituições Federal e Estadual só teria, *ad argumentandum tantum*, espaço naquilo que a própria Constituição da República reservou como privativo do Município, não podendo alcançar matéria não inserida nessa reserva, nem em assunto sujeito aos parâmetros limitadores da auto-organização municipal ou aqueles que contêm remissão expressa ao direito estadual.

O parágrafo 2º do artigo 223 da Resolução nº 002.03.1995, com a redação promovida pelas Resoluções nº 001.03.2011 e nº 001.04.2016, da Câmara Municipal de Rio Grande da Serra, contraria o **princípio democrático**, o **princípio da soberania popular** e o **pluralismo político** (art. 1º da Constituição Federal), assim como o **princípio da razoabilidade** (art. 111 da Constituição do Estado), e também afronta o **princípio da simetria** e os arts. 13 e 20 da Carta Estadual, aplicáveis aos Municípios por força do art. 144 da Constituição do Estado, consoante será demonstrado a seguir.

Já o inciso XI do art. 223 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Rio Grande da Serra, ao tratar sobre disposições processuais, de forma atentatória ao art. 22, I, da Constituição Federal, viola o **princípio do pacto federativo** e o art. 144 da Constituição Bandeirante, conforme será exposto abaixo.

### III – DA FUNDAMENTAÇÃO.



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

**A – DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO, AO PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE E AO PRINCÍPIO DA SIMETRIA.**

O parágrafo 2º do artigo 223 da Resolução nº 002.03.1995, com a redação conferida pelas Resoluções nº 001.03.2011 e nº 001.04.2016, da Câmara Municipal de Rio Grande da Serra, estabeleceu que os requerimentos previstos no “caput” daquele artigo deverão ser subscritos, no mínimo, por 5 (cinco) Vereadores para poderem ser apreciados em Plenário.

Inicialmente, cumpre analisar de que forma o referido preceito, ao desrespeitar princípios da Carta Magna, violou o artigo 144 da Constituição do Estado de São Paulo.

Pois bem.

A Constituição Federal de 1988 estabelece, como um de seus princípios estabelecidos o denominado **princípio democrático**, apontado, inclusive, no art. 1º da Constituição da República.

Os princípios fundamentais da Constituição Federal, segundo José Afonso da Silva, podem ser assim discriminados: **(a) princípios relativos à existência, forma e tipo de Estado;** (b) princípio relativo à forma de governo; (c) princípio relativo à organização dos Poderes; (d) princípios relativos à organização da sociedade; (e) princípios relativos à vida política; **(f) princípios relativos ao regime democrático – princípio da soberania popular, princípio da representação política e princípio da participação popular direta (art. 1º, parágrafo único);** (g) princípios relativos à prestação positiva do Estado; e (h) princípios relativos à comunidade internacional (*in* Comentário Contextual à Constituição, Malheiros, 7ª edição, pagina 31).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Discorrendo sobre o princípio democrático, afirma o mestre *que “Democracia é conceito histórico. Não sendo, por si, um valor-fim, mas meio e instrumento de realização de valores essenciais de convivência humana, que se traduzem basicamente nos direitos fundamentais do homem, compreende-se que a historicidades destes a envolva na mesma medida, enriquecendo-lhes o conteúdo a cada etapa do evolver social, mantido sempre o princípio básico de que ela revela um regime político em que o poder repousa na vontade do povo. Sob esse aspecto, a democracia não é um mero conceito político abstrato e estático, mas é um processo de afirmação do povo e de garantia dos direitos fundamentais que o povo vai conquistando no correr da história”*.

E remata o renomado constitucionalista: *“O povo é a fonte primária do poder, que caracteriza o princípio da soberania popular, fundamento do regime democrático (...) **É no regime de democracia representativa que se desenvolvem a cidadania e as questões da representatividade, que tende a fortalecer-se no regime de democracia participativa. A Constituição combina representação e participação direta, tendendo, pois, para a democracia participativa. É o que desde o parágrafo único do art. 1º já está configurado, quando aí se diz que ‘todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos, [democracia representativa] ou diretamente’ [democracia participativa]. Consagram-se nesse dispositivo os princípios fundamentais da ordem democrática adotada”*** (Op. cit., pag. 43 – grifo nosso).

No caso em exame, ao estabelecer **a assinatura de pelo menos cinco Vereadores** como pressuposto para a apreciação dos requerimentos previstos nos incisos do art. 223 do Regimento Interno da Câmara Municipal (tais como vista de processos, prorrogação de prazo para a



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Comissão Especial de Inquérito cumprir seus trabalhos, convocação de sessão solene, urgência especial, entre outros), as citadas resoluções restringem desarrazoadamente a capacidade eleitoral passiva e a função fiscalizatória e legislativa desenvolvida pelos vereadores, eleitos por voto popular, extrapolando a autonomia municipal.

Em que pese o Presidente da Câmara Municipal ter sustentado, em suas informações, que a regra objetivou dar maior representatividade às proposituras (fl. 39), **não se deve olvidar que a democracia não consiste apenas em concretização da vontade da maioria, mas sobretudo o respeito da representação e defesa dos anseios da minoria.**

A restrição estabelecida com a alteração do Regimento Interno da Câmara Municipal de Rio Grande da Serra importa embaraço concreto ao exercício fiscalizatório e da atividade legislativa de uma parcela dos Vereadores daquela localidade, deles retirando o poder-dever de fiscalização, de acesso ao debate político local e de provocação do Legislativo no enfrentamento de questões da vida municipal, com o comprometimento do pluralismo político.

A necessidade do respeito ao direito de fiscalização exercido pelas minorias políticas, em função de sua essencialidade para o regime democrático e pelo princípio da simetria, já foi afirmada pelo Supremo Tribunal Federal, em caso em que se examinava, em sede de ação direta de inconstitucionalidade, dispositivo do Regimento Interno da Assembleia Legislativa de São Paulo que estabelecia obstáculo à instauração de comissões parlamentares de inquérito. Nesse sentido:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Artigos 34, § 1º, e 170, inciso I, do Regimento Interno da



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo.  
Comissão Parlamentar de Inquérito. Criação.  
Deliberação do Plenário 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. 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. 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. A garantia da instalação  
da CPI independe de deliberação plenária, seja da  
Câmara, do Senado ou da Assembléia Legislativa.  
Precedentes. Não há razão para a submissão do  
requerimento de constituição de CPI a qualquer  
órgão da Assembléia Legislativa. Os requisitos  
indispensáveis à criação das comissões parlamentares  
de inquérito estão dispostos, estritamente, no artigo  
58 da CB/88. 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



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo." (ADI 3.619, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 1º-8-06, DJ de 20-4-07).

A condição presente no ato normativo questionado não foi estabelecida na Constituição Federal e na Carta Estadual, tampouco delas pode ser extraída, em eventual competência normativa suplementar, permitida nos termos do art. 30, II, da Constituição Federal, pois ausente o interesse local.

Ao assim proceder, reduzindo a capacidade eleitoral passiva, o legislador municipal feriu a um só tempo o **princípio democrático**, ou **princípio da soberania popular**, e o **pluralismo político**, porque **impôs limitações não previstas**.

Ademais, os dispositivos impugnados contrariam o **princípio da razoabilidade**, que deve nortear a Administração Pública e a atividade legislativa e tem assento no art. 111 da Constituição do Estado, aplicável aos Municípios por força do art. 144 da mesma Carta.

Por força desse princípio, é necessário que a norma passe pelo denominado "teste" de razoabilidade, ou seja, que ela seja: (a) necessária (a partir da perspectiva dos anseios da Administração Pública); (b) adequada (considerando os fins públicos que com a norma se pretende alcançar); e (c) proporcional em sentido estrito (que as restrições, imposições ou ônus dela decorrentes não sejam excessivos ou incompatíveis com os resultados a alcançar).

A restrição à atuação fiscalizatória e legislativa dos Vereadores do Município de Rio Grande da Serra, com a exigência de ao menos cinco subscrições para viabilizar a apreciação de requerimentos que traduzem o



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

exercício ordinário da atuação parlamentar, não passa por nenhum dos critérios do teste de razoabilidade: (a) não atende a nenhuma necessidade da atividade legislativa, pois somente cria óbices ao desempenho da atuação dos Vereadores; (b) é, por consequência, inadequada na perspectiva do interesse público; (c) é desproporcional em sentido estrito, pois cria ônus que se mostram excessivos e inadmissíveis.

Não apenas pelos fundamentos supramencionados, o parágrafo 2º do artigo 223 da Resolução nº 002.03.1995, com a redação promovida pelas Resoluções nº 001.03.2011 e nº 001.04.2016, da Câmara Municipal de Rio Grande da Serra, também viola o **princípio da simetria** e os arts. 13 e 20 da Constituição Estadual, os quais dispõem:

**“Artigo 13** - A Assembléia Legislativa terá Comissões permanentes e temporárias, na forma e com as atribuições previstas no Regimento Interno.

**§ 1º** - Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

**1** - discutir e votar projetos de lei que dispensarem, na forma do Regimento Interno, a competência do Plenário, salvo se houver, para decisão deste, requerimento de um décimo dos membros da Assembléia Legislativa;

**2** - convocar Secretário de Estado, sem prejuízo do disposto no artigo 52-A, para prestar pessoalmente, no prazo de 30 (trinta dias), informações sobre assunto previamente determinado, importando crime de responsabilidade a ausência sem justificção adequada.

**3** - convocar dirigentes de autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

instituídas ou mantidas pelo Poder Público, para prestar informações sobre assuntos de área de sua competência, previamente determinados, no prazo de trinta dias, sujeitando-se, pelo não comparecimento sem justificção adequada, às penas da lei;

**4** - convocar o Procurador-Geral de Justiça, o Procurador-Geral do Estado e o Defensor Público Geral, para prestar informações a respeito de assuntos previamente fixados, relacionados com a respectiva área;

**5** - acompanhar a execução orçamentária;

**6** - realizar audiências públicas dentro ou fora da sede do Poder Legislativo;

**7** - receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas;

**8** - velar pela completa adequação dos atos do Poder Executivo que regulamentem dispositivos legais;

**9** - tomar o depoimento de autoridade e solicitar o de cidadão;

**10** - fiscalizar e apreciar programas de obras, planos estaduais, regionais e setoriais de desenvolvimento e, sobre eles, emitir parecer.

**11** - convocar representantes de empresa resultante de sociedade desestatizada e representantes de empresa prestadora de serviço público concedido ou permitido, para prestar informações sobre assuntos de sua área de competência, previamente determinados, no prazo de 30 (trinta) dias,



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

sujeitando-se, pelo não comparecimento sem adequada justificação, às penas da lei.

(...)

**Artigo 20** - Compete, exclusivamente, à Assembléia Legislativa:

**I** - eleger a Mesa e constituir as Comissões;

**II** - elaborar seu Regimento Interno;

**III** - dispor sobre a organização de sua Secretaria, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços e fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

**IV** - dar posse ao Governador e ao Vice-Governador eleitos e conceder-lhes licença para ausentar-se do Estado, por mais de quinze dias;

**V** - apresentar projeto de lei para fixar, para cada exercício financeiro, os subsídios do Governador, do Vice-Governador, dos Secretários de Estado e dos Deputados Estaduais;

**VI** - tomar e julgar, anualmente, as contas prestadas pela Mesa da Assembléia Legislativa, pelo Governador e pelo Presidente do Tribunal de Justiça, respectivamente, do Poder Legislativo, do Poder Executivo e do Poder Judiciário, e apreciar os relatórios sobre a execução dos Planos de Governo;

**VII** - decidir, quando for o caso, sobre intervenção estadual em Município;

**VIII** - autorizar o Governador a efetuar ou contrair empréstimos, salvo com Município do Estado, suas



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

entidades descentralizadas e órgãos ou entidades federais;

**IX** - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar;

**X** - Fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo, inclusive os da administração descentralizada;

**XI** - escolher dois terços dos membros do Tribunal de Contas do Estado, após argüição em sessão pública;

**XII** - aprovar previamente, após argüição em sessão pública, a escolha dos titulares dos cargos de Conselheiros do Tribunal de Contas, indicados pelo Governador do Estado;

**XIII** - suspender, no todo ou em parte, a execução de lei ou ato normativo declarado inconstitucional em decisão irrecorrível do Tribunal de Justiça;

**XIV** - convocar Secretários de Estado, dirigentes, diretores e Superintendentes de órgãos da administração pública indireta e fundacional e Reitores das universidades públicas estaduais para prestar, pessoalmente, informações sobre assuntos previamente determinados, no prazo de trinta dias, importando crime de responsabilidade a ausência sem justificativa;

**XV** - convocar o Procurador-Geral de Justiça, o Procurador-Geral do Estado e o Defensor Público Geral, para prestar informações sobre assuntos previamente determinados, no prazo de trinta dias, sujeitando-se às penas da lei, na ausência sem justificativa;

**XVI** - requisitar informações dos Secretários de Estado, dirigentes, diretores e superintendentes de



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

órgãos da administração pública indireta e fundacional, do Procurador-Geral de Justiça, dos Reitores das universidades públicas estaduais e dos diretores de Agência Reguladora sobre assunto relacionado com sua pasta ou instituição, importando crime de responsabilidade não só a recusa ou o não atendimento, no prazo de trinta dias, bem como o fornecimento de informações falsas;

**XVII** - declarar a perda do mandato do Governador;

**XVIII** - autorizar referendo e convocar plebiscito, exceto nos casos previstos nesta constituição;

**XIX** - autorizar ou aprovar convênios, acordos ou contratos de que resultem para o Estado encargos não previstos na lei orçamentária;

**XX** - mudar temporariamente sua sede;

**XXI** - zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa de outros Poderes;

**XXII** - solicitar intervenção federal, se necessário, para assegurar o livre exercício de suas funções;

**XXIII** - destituir o Procurador-Geral de Justiça, por deliberação da maioria absoluta de seus membros;

**XXIV** - solicitar ao Governador, na forma do Regimento Interno, informações sobre atos de sua competência privativa, bem como ao Presidente do Tribunal de Justiça, informações de natureza eminentemente administrativa;

**XXV** - receber a denúncia e promover o respectivo processo, no caso de crime de responsabilidade do Governador do Estado;



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

**XXVI** - apreciar, anualmente, as contas do Tribunal de Contas.

(...)”.

Com efeito, para matérias relacionadas ao processo legislativo, deve-se tomar como premissa o denominado **princípio da simetria**, por força do qual os Estados e os Municípios, embora autônomos, devem organizar-se seguindo os parâmetros estipulados no modelo previsto na Constituição Federal.

O princípio da simetria em matéria de processo legislativo é um princípio constitucional estabelecido, aplicável aos Municípios por força do art. 144 da Constituição do Estado de São Paulo.

De fato, consoante já foi comentado acima, o aludido dispositivo normativo passou a exigir o número mínimo de **5 (cinco) Vereadores** para que os assuntos dispostos nos incisos do art. 223 sejam apreciados pelo Plenário da Casa Legislativa local, **condição essa que a Constituição Federal e Constituição Paulista não exigem.**

Realmente, ainda que a Câmara Municipal tenha atribuição para elaborar seu Regimento Interno, nos termos do art. 51, III, da Constituição Federal, e do art. 20, II, da Constituição Estadual, deve pautar a escolha de suas normas tendo como norte as diretrizes constitucionais.

Isso significa que o modelo adotado pelo legislador municipal contraria o **princípio da simetria**, ao estabelecer parâmetros muito além daqueles fixados na Constituição Federal ou Estadual.

Em vista disso, requer-se seja declarada a inconstitucionalidade do parágrafo 2º do artigo 223 da Resolução nº 002.03.1995, com a redação promovida pela Resoluções nº 001.03.2011 e nº 001.04.2016,



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

da Câmara Municipal de Rio Grande da Serra, por violação ao **princípio democrático**, ao **princípio da soberania popular** e ao **pluralismo político**, previstos no art. 1º da Constituição Federal, e aplicáveis aos Município por obra do art. 144 da Carta Estadual, assim como por violação ao **princípio da razoabilidade**, contemplado no artigo 111 da Constituição do Estado, e ao **princípio da simetria**, disposto no art. 144 da Constituição Estadual, combinado com os arts. 13 e 20 da mesma Carta.

**B - DA VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DO PACTO FEDERATIVO.**

Por derradeiro, depreende-se que o inciso XI do art. 223 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Rio Grande da Serra também viola, nos termos abaixo explicados, o art. 144 da Constituição Estadual.

Um dos princípios constitucionais estabelecidos é o denominado **princípio federativo**, que está assentado nos art. 1º e 18 da Constituição da República.

Como é cediço, a Carta Maior estabelece a repartição constitucional de competências entre as diversas esferas da federação brasileira, sendo este o corolário mais evidente do princípio federativo.

Referindo-se aos princípios fundamentais da Constituição, que revelam as opções políticas essenciais do Estado, José Afonso da Silva aponta que entre eles podem ser inseridos, entre outros, “*os princípios relativos à existência, forma, estrutura e tipo de Estado: República Federativa do Brasil, soberania, Estado Democrático de Direito (art. 1º)*” (*Curso de direito constitucional positivo*, 13ª ed., ed., São Paulo, Malheiros, 1997, p.96, grifo nosso.).



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Um dos aspectos de maior relevo, e que representa a dimensão e alcance do princípio do pacto federativo, adotado pelo Constituinte em 1988, é justamente o que se assenta nos critérios adotados pela Constituição Federal para a repartição de competências entre os entes federativos, bem como a fixação da autonomia, e dos respectivos limites, dos Estados, Distrito Federal, e Municípios, em relação à União.

Anota, a propósito, Fernanda Dias Menezes de Almeida que *“avulta, portanto, sob esse ângulo, a importância da repartição de competências, já que a decisão tomada a respeito é que condiciona a feição do Estado Federal, determinando maior ou menor grau de descentralização.”* Daí a afirmação de doutrinadores no sentido de que a repartição de competências é *“‘a chave da estrutura do poder federal’, ‘o elemento essencial da construção federal’, ‘a grande questão do federalismo’, ‘o problema típico do Estado Federal’”* (*Competências na Constituição Federal de 1988*, 4ª ed., São Paulo, Atlas, 2007, p.19/20).

A preservação do princípio federativo tem contado com a anuência do Supremo Tribunal Federal, pois como destacado em julgado relatado pelo Min. Celso de Mello:

*“(...) a idéia de Federação — que tem, na autonomia dos Estados-membros, um de seus cornerstones — revela-se elemento cujo sentido de fundamentalidade a torna imune, em sede de revisão constitucional, à própria ação reformadora do Congresso Nacional, por representar categoria política inalcançável, até mesmo, pelo exercício do poder constituinte derivado (CF, art. 60, § 4º, I).”* (HC 80.511, voto



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

do Min. Celso de Mello, julgamento em 21-8-01, DJ de 14-9-01).

Por essa linha de raciocínio, pode-se também afirmar que a Lei Municipal que regula matéria cuja competência é do legislador federal está, ao desrespeitar a repartição constitucional de competências, a violar o princípio federativo.

Para a solução do caso, é necessário ter em mente que tratar de direito processual - ou, considerando a técnica legislativa eventualmente adotada, de crimes de responsabilidade e de seu procedimento - consiste em atividade que se encontra inserida dentro da competência legislativa exclusiva do legislador federal, por força do art. 22, I, da CF/88.

Com efeito, o art. 22, I, da Constituição Federal, dispõe:

“Art. 22 - Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

(...)”.

Conclui-se, daí, que o dispositivo impugnado é inconstitucional porque, à vista do disposto no art. 144 da Carta Política Estadual, os Municípios devem obediência aos **princípios estabelecidos** na Constituição Federal, dentre os quais aquele que consagra a competência privativa da União para legislar sobre direito processual, impedindo que norma local se ocupe desse tema.

De igual modo, caso se entenda que o legislador local, no dispositivo em análise, quis se referir aos crimes de responsabilidade, o Colendo



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Supremo Tribunal Federal vem decidindo que o estabelecimento de regras peculiares ao processo e julgamento das infrações político-administrativas também é da competência privativa da União, à vista do disposto no art. 85, parágrafo único, e no art. 22, inciso I, da Constituição Federal (ADI n.º 2.220/SP, Rel. Min. OCTAVIO GALLOTTI, DJU, Seção I, 7.dez.2000, p.4; ADI n.º 1.628-MC, DJ 26.set.97; ADI n.º 2.050-MC, DJ de 1º.out.99; ADI n.º 2.235-MC, Rel. Min. ELLEN GRACIE, DJ7.mai.04; ADI n.º 1.628-MC, Rel. Min. NELSON JOBIM, j. em 30-6-97, DJ de 26.set.97).

Recorde-se com Alexandre de Moraes, referindo-se aos ilícitos político-administrativos, que há “(...) *necessidade de que a tipificação de tais infrações emane de lei federal, eis que o Supremo Tribunal Federal tem entendido que a definição formal dos crimes de responsabilidade se insere, por seu conteúdo penal, na competência exclusiva da União*” (*Direito constitucional*, 19ª ed., São Paulo, Atlas, 2006, p.443).

A questão, inclusive, encontra-se sedimentada na Súmula Vinculante n.º 46 do STF, do seguinte teor: “*A definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento são de competência legislativa privativa da União*”.

Deste modo, de uma forma ou de outra, a legislação municipal que trata de matéria processual é inconstitucional, devendo seu vício ser reconhecido por esse E. Órgão Especial, em sede de controle concentrado de normas.

A prescrição de que os Municípios devem observar os princípios constitucionais estabelecidos não se encontra apenas no art. 144 da Constituição Paulista. A art. 29, “caput”, da CR/88 prevê que “*O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com interstício mínimo*



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

*de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os **princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado, e os seguintes preceitos (g.n.).***”

Relevante anotar que, quando do julgamento da ADI 130.227.0/0-00 em 21.08.07, rel. des. Renato Nalini, esse E. Tribunal de Justiça **acolheu a tese no sentido da possibilidade de declaração de inconstitucionalidade de lei municipal por violação do princípio da repartição de competências estabelecido pela Constituição Federal.** É relevante trazer excerto de voto do i. Desembargador Walter de Almeida Guilherme, imprescindível para a elucidação da questão:

“(…) Ora, um dos princípios da Constituição Federal – e de capital importância – é o princípio federativo, que se expressa, no Título I, denominado ‘Dos Princípios Fundamentais’, logo no art.1º: ‘A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito...’.

Sendo a organização federativa do Estado brasileiro um princípio fundamental da República do Brasil, e constituindo elemento essencial dessa forma de estado a distribuição de competência legislativa dos entes federados, inescapável a conclusão de ser essa discriminação de competência um princípio estabelecido na Constituição Federal.

Assim, quando o referido art. 144 ordena que os Municípios, ao se organizarem, devem atender os princípios da Constituição Federal, fica claro que se



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

estes editam lei municipal fora dos parâmetros de sua competência legislativa, invadindo a esfera de competência legislativa da União, não estão obedecendo ao princípio federativo, e, pois, afrontando estão o art. 144 da Constituição do Estado (...)" (trecho do voto do i. des. Walter de Almeida Guilherme, no julgamento da ADI 130.227.0/0-00).

**Há leis federais que tratam (i) de questões processuais de crimes comuns e (ii) de crimes de responsabilidade praticados por Prefeitos.**

No que diz respeito aos crimes comuns, há o Código de Processo Penal e o Código Penal, além da legislação extravagante.

Especialmente em relação aos crimes de responsabilidade, há a Lei nº 1.079/50, recepcionada pela Constituição da República, que define quais são as infrações, e disciplina o processo e julgamento, cometidos pelo Presidente da República e Ministros de Estado, Ministros do Supremo Tribunal Federal, Procurador-Geral da República, Governadores e Secretários de Estado.

De outro lado, como já referido, é o Decreto-lei nº 201/67 que define e regula o processo atinente aos crimes de responsabilidade cometidos por Prefeitos Municipais e por Vereadores.

Destarte, ostenta vício de inconstitucionalidade, por violação ao princípio federativo – não observância das regras associadas à repartição constitucional de competências - **norma contida na legislação municipal que conceitua direito processual penal, direito penal ou procedimento sobre infrações político-administrativas.**



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Em síntese, o inciso XI do art. 223 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Rio Grande da Serra é verticalmente incompatível com o art. 144 da Constituição do Estado de São Paulo, ante a violação ao princípio do pacto federativo (arts. 1º, 18 e art. 22, I, da Constituição Federal).

**IV – PEDIDO LIMINAR.**

À saciedade demonstrado o *fumus boni iuris*, pela ponderabilidade do direito alegado, soma-se a ele o *periculum in mora*. A atual tessitura da norma municipal apontada como violadora de princípios e regras da Constituição do Estado de São Paulo é sinal, *de per se*, para suspensão de sua eficácia até final julgamento desta ação, evitando suas nocivas consequências para a estrutura e o processo legislativo local.

À luz deste perfil, requer a concessão de liminar para suspensão da eficácia, até final e definitivo julgamento desta ação, do inciso XI e do parágrafo 2º do artigo 223 da Resolução nº 002.03.1995, com a redação promovida pelas Resoluções nº 001.03.2011 e nº 001.04.2016, da Câmara Municipal de Rio Grande da Serra.

**VI – PEDIDO.**

Posto isso, requer o recebimento e o processamento da presente ação para que, ao final, seja julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade do inciso XI e do parágrafo 2º do artigo 223 da Resolução nº 002.03.1995, com a redação promovida pelas Resoluções nº 001.03.2011 e nº 001.04.2016, da Câmara Municipal de Rio Grande da Serra.

Requer-se, ainda, sejam requisitadas informações à Câmara Municipal, bem como posteriormente citado o douto Procurador-Geral do



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

Estado para se manifestar sobre o ato normativo impugnado, protestando por nova vista para manifestação final.

Termos em que, pede deferimento.

São Paulo, 07 de agosto de 2017.

**Gianpaolo Poggio Smanio**  
**Procurador-Geral de Justiça**

dsc/mjap



MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA  
SUBPROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA JURÍDICA

**Protocolado n. 167.549/16**

1. Distribua-se a petição inicial da ação direta de inconstitucionalidade, em face do inciso XI e do parágrafo 2º do artigo 223 da Resolução nº 002.03.1995, com a redação promovida pelas Resoluções nº 001.03.2011 e nº 001.04.2016, da Câmara Municipal de Rio Grande da Serra.
2. Oficie-se ao interessado, informando-lhe a propositura da ação, com cópia da petição inicial.

São Paulo, 07 de agosto de 2017.

**Gianpaolo Poggio Smanio**  
**Procurador-Geral de Justiça**