



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

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

Protocolado nº 143.440/2017

Ementa:

CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. QUÓRUM PARA INSTALAÇÃO DE CEI. EXPRESSÃO “E APROVADAS POR MAIORIA ABSOLUTA”, PREVISTA NO ART. 35 DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE SANTA BÁRBARA D’OESTE. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SIMETRIA. PRESERVAÇÃO DO DIREITO DAS MINORIAS PARLAMENTARES.

1) Fixação do quórum de maioria absoluta para instalação de comissões especiais de inquérito. Desrespeito ao art. 13, § 2º, da Constituição Paulista (reprodução do art. 58, § 3º, da CR).

2) Princípio da simetria. Preservação do direito das minorias parlamentares. Essencialidade ao próprio regime democrático. Princípios estabelecidos. Aplicação aos Municípios por força do art. 144 da Constituição Paulista.

○ **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO**, no exercício da atribuição prevista no art. 116, inciso VI, da Lei Complementar Estadual nº 734 de 26 de novembro de 1993, e em conformidade com o disposto no art. 125, § 2º, e no art. 129, inciso IV, da Constituição da República, e ainda no art. 74, inciso VI, e no art. 90, inciso III da Constituição do Estado de São Paulo, com amparo nas informações



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

colhidas no incluso protocolado (**PGJ nº 7.253/2014**), vem perante esse Egrégio Tribunal de Justiça promover, pelos fundamentos adiante expostos, a presente **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE em face da expressão “e aprovadas por maioria absoluta”**, prevista no artigo 35, da Lei Orgânica do Município de Santa Bárbara D’Oeste, pelos fundamentos a seguir expostos.

1) O ATO NORMATIVO IMPUGNADO

O **artigo 35 da Lei Orgânica do Município de Santa Bárbara D’Oeste**, tratando do quórum para a aprovação do requerimento de instalação de **Comissões Especiais de Inquérito**, tem a seguinte redação:

“(…)

Artigo 35 - As Comissões Especiais de Inquérito terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos no Regimento Interno, e serão criadas mediante requerimento de 1/3 (um terço) dos membros da Câmara e aprovadas por maioria absoluta para apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, quando for o caso, encaminhadas aos órgãos competentes do Estado para que promovam as responsabilidades civil e criminal de quem de direito.

(…)

Entretanto, a exigência de quórum de “maioria absoluta” para a instalação das Comissões Especiais de Inquérito é verticalmente incompatível com a Constituição Estadual, como será demonstrado a seguir.



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

2) VIOLAÇÃO DE PRINCÍPIOS ESTABELECIDOS

A exigência de quórum de maioria absoluta para fins de instauração de comissão especial de inquérito, por força do dispositivo acima invocado, mostra-se incompatível com o disposto no art. 144 da Constituição Bandeirante, pelo qual “*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*”(g.n.).

Isso decorre do fato de que as Comissões Especiais de Inquérito, instrumentos de investigação legislativa no âmbito do Município, são essencialmente análogas às Comissões Parlamentares de Inquérito, instrumentos de investigação à disposição do Poder Legislativo Federal e Estadual, com previsão na Constituição da República e na Constituição Bandeirante.

O art. 58, § 3º, da Constituição Federal prevê o quórum de um terço dos parlamentares para a instalação de comissões parlamentares de inquérito. Eis sua redação:

“(…)

Art. 58.

(…)

§3º. As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em



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

conjunto ou separadamente, mediante requerimento de **um terço de seus membros**, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores. (g.n.)

(...)"

Idêntica previsão contém a Constituição Paulista ao tratar, no art.13, § 2º, do quórum para instalação de Comissões Parlamentares de Inquérito:

"(...)

Art. 13.

(...)

§2º. As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos no Regimento Interno, serão criadas mediante requerimento **de um terço dos membros** da Assembleia Legislativa, para apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, quando for o caso, encaminhadas aos órgãos competentes do Estado para que promovam a responsabilidade civil e criminal de quem de direito. (g.n.)

(...)"

A propósito da fixação de quórum mínimo de um terço dos membros do parlamento para a instalação das Comissões de Inquérito, é necessário



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

estabelecer duas premissas de raciocínio: (a) que o quórum estabelecido na Constituição Federal para a instalação de Comissões Parlamentares de Inquérito não é simples *regra procedimental*, mas sim *princípio constitucional estabelecido*; e (b) o parâmetro estabelecido na Constituição Federal, por força do *princípio da simetria*, deve ser obrigatoriamente observado nos Estados e Municípios.

É assente o pensamento de que uma das funções mais importantes do Poder Legislativo é a de fiscalizar os atos do Executivo. E um dos importantes instrumentos através dos quais tal fiscalização se opera são as Comissões Parlamentares (ou Especiais, no âmbito dos Municípios) de Inquérito. O estabelecimento de limitações ou obstáculos à instauração das comissões de inquérito, minando a função de fiscalização do Legislativo, gera desequilíbrio no sistema de freios e contrapesos, afetando, portanto, a sistemática da separação de poderes.

Como recorda José Afonso da Silva (*Curso de Direito Constitucional Positivo*, 28. ed., São Paulo, Malheiros, p. 94), encontram-se entre os princípios constitucionais fundamentais, dentre outros, os que se relacionam tanto à *organização dos poderes*, como os relativos ao *regime político* (em especial o princípio da representação política, assentado no art. 1º, parágrafo único, da CF).

Partindo dessa premissa é que a doutrina indica, v.g., que quando o E. STF afirmou a existência de direito público subjetivo à instauração do Inquérito Parlamentar, desde que alcançado o quórum de 1/3, previsto no art. 58, § 3º, da CF, assentou mais uma vez a necessidade de preservação do “*direito das minorias parlamentares*”, pois a atividade realizada pela “*oposição*” ao grupo político dominante é “*legítimo consectário do princípio democrático*” (cf. Alexandre de Moraes, *Direito Constitucional*, 19. ed., São



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

Paulo, Atlas, 2006, p. 387, citando, em abono a suas afirmações, os seguintes precedentes: STF, Pleno, MS 24831/DF; MS 24845/DF; MS 24846/DF; MS 24847/DF; MS 24848/DF; MS 24849/DF, rel. Min. Celso de Mello, decisão: 22-6-2005, *Informativo STF 393*).

Oportuno, nesse mesmo passo, transcrever trecho da decisão referente ao MS 24831/DF, rel. Min. Celso de Mello, inteiramente aplicável à hipótese:

"Comissão Parlamentar de Inquérito — Direito de oposição — Prerrogativa das minorias parlamentares — Expressão do postulado democrático — Direito impregnado de estatura constitucional — Instauração de inquérito parlamentar e composição da respectiva CPI — Tema que extravasa os limites interna corporis das casas legislativas — Viabilidade do controle jurisdicional — Impossibilidade de a maioria parlamentar frustrar, no âmbito do Congresso Nacional, o exercício, pelas minorias legislativas, do direito constitucional à investigação parlamentar (CF, art. 58, § 3º) — Mandado de segurança concedido. Criação de Comissão Parlamentar de Inquérito: requisitos constitucionais. O Parlamento recebeu dos cidadãos, não só o poder de representação política e a competência para legislar, mas, também, o mandato para fiscalizar os órgãos e agentes do Estado, respeitados, nesse processo de fiscalização, os limites materiais e as exigências formais estabelecidas pela Constituição Federal. O direito de investigar — que a Constituição da República atribuiu ao Congresso Nacional e às Casas que o



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

compõem (art. 58, § 3º) — tem, no inquérito parlamentar, o instrumento mais expressivo de concretização desse relevantíssimo encargo constitucional, que traduz atribuição inerente à própria essência da instituição parlamentar. A instauração do inquérito parlamentar, para viabilizar-se no âmbito das Casas legislativas, está vinculada, unicamente, à satisfação de três (03) exigências definidas, de modo taxativo, no texto da Carta Política: (1) subscrição do requerimento de constituição da CPI por, no mínimo, 1/3 dos membros da Casa legislativa, (2) indicação de fato determinado a ser objeto de apuração e (3) temporariedade da comissão parlamentar de inquérito. Preenchidos os requisitos constitucionais (CF, art. 58, § 3º), impõe-se a criação da Comissão Parlamentar de Inquérito, que não depende, por isso mesmo, da vontade aquiescente da maioria legislativa. Atendidas tais exigências (CF, art. 58, § 3º), cumpre, ao Presidente da Casa legislativa, adotar os procedimentos subseqüentes e necessários à efetiva instalação da CPI, não lhe cabendo qualquer apreciação de mérito sobre o objeto da investigação parlamentar, que se revela possível, dado o seu caráter autônomo (RTJ 177/229 — RTJ 180/191-193), ainda que já instaurados, em torno dos mesmos fatos, inquéritos policiais ou processos judiciais. O estatuto constitucional das minorias parlamentares: a participação ativa, no Congresso Nacional, dos grupos minoritários, a quem assiste o



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

direito de fiscalizar o exercício do poder. A prerrogativa institucional de investigar, deferida ao Parlamento (especialmente aos grupos minoritários que atuam no âmbito dos corpos legislativos), não pode ser comprometida pelo bloco majoritário existente no Congresso Nacional e que, por efeito de sua intencional recusa em indicar membros para determinada comissão de inquérito parlamentar (ainda que fundada em razões de estrita conveniência político-partidária), culmine por frustrar e nulificar, de modo inaceitável e arbitrário, o exercício, pelo Legislativo (e pelas minorias que o integram), do poder constitucional de fiscalização e de investigação do comportamento dos órgãos, agentes e instituições do Estado, notadamente daqueles que se estruturam na esfera orgânica do Poder Executivo. (...) Legitimidade passiva ad causam do Presidente do Senado Federal — autoridade dotada de poderes para viabilizar a composição das comissões parlamentares de inquérito." (MS 24.831, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 22-6-05, DJ de 4-8-06).

A necessidade do respeito ao direito de fiscalização exercido pelas minorias políticas no âmbito dos demais entes federativos, em função de sua essencialidade para o regime democrático e pelo princípio da simetria, também foi afirmada em outro julgado do E. STF. Trata-se de caso em que se examinava, em sede de ação direta de inconstitucionalidade, dispositivo do Regimento Interno da Assembleia Legislativa de São Paulo que



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

estabelecia obstáculo concreto à instauração de comissões parlamentares de inquérito:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Artigos 34, § 1º, e 170, inciso I, do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. Comissão Parlamentar de Inquérito. Criação. Deliberação do Plenário da assembleia 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 Assembleia Legislativa. Precedentes. 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



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

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 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)

Importante ressaltar, ademais, que o posicionamento do E. STF encontra lastro na doutrina constitucional, que assim se posicionou inclusive na vigência de Constituições anteriores que, prevendo a possibilidade de investigações parlamentares, estabeleciam o quórum de um terço para a instalação das comissões investigantes.

Carlos Maximiliano, por exemplo, anotava a propósito do art. 53 da Constituição de 1946 que "*o modelo originário das Comissões de Inquérito constituídas pelo parlamento encontra-se nas instituições inglesas; adotaram-nas a Prússia, a princípio; depois a Alemanha e Áustria; desta passou ao Brasil (Lei 1579, de 18 de março de 1952 – Dispõe sobre as Comissões Parlamentares de Inquérito). Não se exige o voto da maioria; ao contrário, se impõe como prerrogativa da minoria: na Alemanha republicana bastava à idéia o apoio de um quinto dos membros da câmara respectiva; no Brasil se reclama o pronunciamento favorável de um terço, não dos presentes, mas do conjunto*" (Comentários à Constituição Brasileira, 4. ed., São Paulo, Livraria Freitas Bastos S/A, 1954, p. 79).

Do mesmo sentir o posicionamento de Cláudio Pacheco, no seu *Tratado das Constituições Brasileiras*, ao referir-se ao quórum de um terço para a criação de comissões parlamentares de investigação, anotando que



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

“a criação de comissões de inquérito é mais um direito da minoria da câmara, desde que esta minoria tenha a envergadura numérica do terço dos seus membros” (op. cit., vol. V, Rio de Janeiro, Livraria Freitas Bastos S/A, 1965, p. 355).

Diverso não é o pensamento do Ministro José Celso de Mello Filho, também em sede doutrinária, averbando que *“não se pode ignorar que as comissões de inquérito são emanações da própria instituição parlamentar”* (*Constituição Federal Anotada*, 2. ed., São Paulo, Saraiva, 1986, p. 171/172, em comentários ao art. 37 da Constituição de 1967, red. EC. 01/69).

Possível ainda invocar o pensamento de José Nilo de Castro, para quem a instalação automática das Comissões de Inquérito, com o preenchimento do quórum mínimo já reiteradamente mencionado *“é, na verdade, o exercício de uma franquia democrática, assegurada à minoria nos parlamentos. (...) seria desastroso para a democracia subordinar a criação de CPI à deliberação da maioria, pois, o mais das vezes, tal fato tornaria impraticável a instituição desse instrumento de controle efficientíssimo. Subordiná-la ao voto da maioria é o mesmo que negá-la, como prerrogativa da minoria”* (*Direito Municipal Positivo*, 6. ed., Belo Horizonte, Del Rey, 2006, p. 154).

Anote-se, finalmente, que esse e. Tribunal de Justiça de São Paulo, em situação análoga, assim se pronunciou:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - § 4º, do art. 56-F, da Resolução nº 55, de 21 de novembro de 2012 (Regimento Interno da Câmara Municipal de Palmital), o qual estipula a votação da maioria



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

absoluta dos membros da Câmara para a aprovação do requerimento de instalação de Comissões Especiais de Inquérito - Inadmissibilidade Ofensa ao princípio da simetria e da separação dos poderes Constituições Estadual e Federal que já preveem quórum de 1/3 para criação das Comissões Criação de óbice à função fiscalizatória do Legislativo Direito das minorias parlamentares que deve ser resguardado - Precedente - Ação julgada procedente” (TJ/SP, ADI nº 2029118-02.2014.8.26.0000, Des. Rel. Luis Ganzerla, julgada em 14 de maio de 2014)

Inclusive nos autos da ação direta de inconstitucionalidade nº 55.218.0/2 (j. 27.12.2000, v.u., rel. des. Denser de Sá), declarou a inconstitucionalidade de dispositivo da Lei Orgânica do Município de São Paulo (art. 33) que exigia maioria absoluta para aprovação de requerimentos de instalação de Comissões Parlamentares de Investigação.

3) DA LIMINAR

Estão presentes, na hipótese examinada, os pressupostos do *fumus bonis iuris* e do *periculum in mora*, a justificar a suspensão liminar da vigência e eficácia do ato normativo impugnado.

A razoável fundamentação jurídica decorre dos motivos expostos anteriormente, a indicar claramente a existência do vício de inconstitucionalidade.



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

O perigo da demora decorre especialmente da ideia de que, sem a imediata suspensão da vigência e eficácia da expressão prevista no artigo 35 da Lei Orgânica de Santa Bárbara D'Oeste, instalar-se-á, provavelmente, situação de dificuldade concreta para eventual instalação de Comissões Especiais de Inquérito no aludido Município.

Tais situações serão aptas a causar prejuízos com relação a fatos determinados que exijam investigações parlamentares.

Assim, a imediata suspensão da eficácia da expressão prevista no ato normativo, cuja inconstitucionalidade é palpável, evita qualquer desdobramento no plano dos fatos que possa significar, na prática, prejuízo concreto.

Diante do exposto, requer-se a concessão da liminar, para fins de **suspensão imediata da expressão “e aprovadas por maioria absoluta”, prevista no artigo 35, da Lei Orgânica do Município de Santa Bárbara D'Oeste**

4. DO PEDIDO

Diante de todo o exposto, aguarda-se o recebimento e processamento da presente ação declaratória, para que ao final seja ela julgada procedente, reconhecendo-se a inconstitucionalidade **da expressão “e aprovadas por maioria absoluta”, prevista no artigo 35, da Lei Orgânica do Município de Santa Bárbara D'Oeste**

Requer-se ainda sejam requisitadas informações à Câmara Municipal e ao Prefeito Municipal de Santa Bárbara D'Oeste, bem como



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

posteriormente citado o Procurador-Geral do Estado para manifestar-se sobre o ato normativo impugnado.

Posteriormente, aguarda-se vista para fins de manifestação final.

Termos em que,

Aguarda-se deferimento.

São Paulo, 26 de março de 2018.

Walter Paulo Sabella
Procurador-Geral de Justiça
- em exercício -

groj



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

Protocolado nº 143.440/2017

Interessado: Promotoria de Justiça de Santa Bárbara D'Oeste

1 - Distribua-se a inicial da presente ação direta de inconstitucionalidade em face da expressão “e aprovadas por maioria absoluta”, prevista no artigo 35, da Lei Orgânica do Município de Santa Bárbara D'Oeste.

2. Comunique-se a propositura da ação ao interessado.

3. Cumpra-se.

São Paulo, 26 de março de 2018.

Walter Paulo Sabella
Procurador-Geral de Justiça
- em exercício -

groj