



Parecer Jurídico

Assunto: Requerimento Administrativo. Protocolo 225.2025. Nulidade de protocolo fora do expediente regular.

I - Relatório.

Trata-se de requerimento formulado pelo vereador Osmar Rodrigues, por meio do qual se insurge contra o protocolo do Requerimento nº 222/2025, que objetiva a instauração de Comissão Parlamentar de Inquérito no âmbito da Câmara Municipal.

Sustenta o requerente, em síntese, que o protocolo da mencionada petição se deu às 20h54 do dia 2 de julho de 2025, ou seja, fora do expediente ordinário da Secretaria Legislativa, que se encerraria às 17h.

Aduz que a formalização do ato ocorreu sem observância das normas internas da Casa Legislativa, por pessoa supostamente não autorizada, o que configuraria vício de forma, de competência e de horário.

Pleiteia, por conseguinte, a nulidade do referido protocolo, o arquivamento do pedido de instauração da CPI, o reconhecimento de impedimentos de membros indicados à Comissão, bem como a adoção de diligências voltadas à preservação de provas e apuração de eventual infração administrativa.

É o breve relatório.

II - Fundamentação

De proêmio, a respeito de nulidade, é preciso perquirir sobre afronta a norma legal com prejuízo ao direito do administrativo. Assim, para o reconhecimento, deve-se configurar, no mérito, indubitável infringência à norma regulamentadora vigente ou, ao menos, a presença do *fumus boni iuris* capaz de afastar a presunção da legalidade do ato administrativo, quando afetados os princípios da Administração Pública.



Portanto, a nulidade de ato administrativo exige, como condição necessária, a demonstração de ofensa a norma legal acompanhada de prejuízo concreto ao devido processo.

Na sapiente doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello:

“A nulidade administrativa resulta da prática de ato que, contrariando normas cogentes, vulnera direito ou interesse juridicamente protegido.” (Curso de Direito Administrativo, 35ª ed., Malheiros, p. 460).

Ato administrativo desprovido de competência, forma legal ou praticado fora do horário institucional poderá ser invalidado, desde que demonstrada afronta relevante ao interesse público ou prejuízo à legalidade estrita.

1 - Da nulidade por vício de competência, forma e horário.

Tratando-se do protocolo, como procedimento administrativo deve atender a critérios de competência e autenticidade. Quando executado por agente não integrante do quadro funcional do órgão público, ou por servidor desprovido de atribuição inerente ao cargo, em desacordo com o sistema estrutural de registro e em afronta a regras fixadas para sua execução, poderá caracterizar-se como ato nulo ou anulável.

O servidor Matheus informou que não há portaria, norma regulamentadora ou ato administrativo vigente que discipline formalmente a competência e autorização funcional para atuação no sistema de protocolo da Câmara.

Inexistente, portanto, portaria ou ato regulamentar que determine ser exclusivamente o servidor Matheus autorizado a operar administrativamente o sistema de protocolo.

A matéria do requerimento registrado sob n.º222/2025 encontra barreira constitucional quando não atendido o disposto no §3º, do art. 58, da Constituição Federal.

Considerando a natureza do requerimento, seu processamento administrativo no sistema de protocolo pode ser realizado tanto pelo oficial legislativo (Resolução n.º01/2023), cuja atribuição inclui tanto o recebimento e expedição de documentos, quanto pelo assessor parlamentar, que auxilia nas atividades legislativas e administrativas da Presidência da Câmara (Resolução n.º01/2017 alterada pela Resolução n.º01/2022) .



Nos termos da Lei Federal 9.784/99, o processo administrativo deve proteger os direitos dos administrados e garantir o cumprimento dos fins da Administração Pública (art. 1º). Os atos devem ser realizados em dias úteis, no horário normal de funcionamento da repartição, podendo, contudo, ser concluídos depois do horário normal, evitando adiamento que prejudique o curso regular do procedimento ou cause dano ao interessado ou à Administração (art. 23, §3º).

Assim, considerando a matéria do requerimento n.º 222/2025, que trata de pedido de instauração de Comissão Parlamentar de Inquérito (CF. art. 58, §3º) seu protocolo no horário 20h54, atividade eminentemente legislativa, poderia ser realizado naquele horário, notadamente por ter havido sessão extraordinária no dia 02.07.2025.

“O protocolo de documento fora do horário de expediente, sem a devida comprovação de autorização ou funcionamento excepcional da unidade administrativa, enseja vício de forma.” (STJ, AgRg no RMS 35.675/SP, Rel. Min. Arnaldo Esteves Lima, DJe 27/02/2013).

2 - Da admissibilidade do requerimento de CPI

O requerimento de instauração de Comissão Parlamentar de Inquérito está submetido aos critérios objetivos estabelecidos no art. 58, §3º, da Constituição Federal. Segundo orientação consolidada do Supremo Tribunal Federal:

“É atribuição do Presidente da Câmara aferir o preenchimento dos requisitos atinentes à instauração de comissão parlamentar de inquérito.” (STF, MS 35.216 AgR, Rel. Min. Luiz Fux, DJe 17/11/2017)

“Os requisitos indispensáveis à criação das CPIs estão dispostos, estritamente, no art. 58 da Constituição.” (STF, ADI 3.619, Rel. Min. Eros Grau, DJe 01/08/2006)

Dessa forma, o controle da regularidade e admissibilidade do requerimento compete privativamente ao Presidente da Câmara Municipal, não se podendo extrair nulidade automática do protocolo, quando ausente previsão regimental ou legal que determine sua forma vinculada.

3 - Impedimento e suspeição

Alega-se a suspeição e impedimento do vereador Júlio, por ter sido denunciante no inquérito policial relacionado ao mesmo fato a ser investigado pela CPI, o que configuraria interesse direto e pessoal incompatível com a



imparcialidade, portanto, inaplicável a reserva do Presidente da Comissão ao primeiro signatário do requerimento (parágrafo único, do art. 78, RI) .

Quanto ao vereador Maurício, sustenta a inimizade notória com histórico de conflitos pessoais e familiares, incluindo boletim de ocorrência por crime de difamação.

Fundamenta, por analogia, no Código de Processo Civil, art. 145, incisos I e III *ipsis litteris*, contudo, não se aplica a suspeição e impedimento aos vereadores, neste sentido, valho-me aduzir o parecer do Ministério Público de São Paulo, nos autos do proc. °1001007-94.2021.8.26.0512, de lavra da dra. Ana Maria Napolitano de Godoy suscitando decisão do Supremo Tribunal Federal.

“É inerente à democracia e ao pluralismo partidário o exercício da legislatura conforme convicções e ideologias divergentes. A atividade legislativa não é estritamente jurídica. O julgamento pela Câmara dos Vereadores necessariamente se submete a considerações políticas, de modo que não se pode exigir dos vereadores absoluta neutralidade como se fossem juízes togados.

Por essa razão, há muito se consolidou o entendimento que as regras de suspeição e impedimento típicas de processos judiciais não encontram ressonância nos procedimentos de cassação:

(...)

Qual elucida o Eminentíssimo Ministro Relator Roberto Barroso:

“Em primeiro lugar, é incabível a equiparação entre magistrados, dos quais se deve exigir plena imparcialidade, e parlamentares, que devem exercer suas funções com base em suas convicções político-partidárias e pessoais e buscar realizar a vontade dos representados.

Em segundo lugar, a aplicação subsidiária pressupõe ausência de previsão normativa na lei, o que não ocorre em relação à Lei nº 1.079/1950, que estabelece os casos de impedimento no art. 36. Por fim, embora a Lei de Crimes de Responsabilidade não estabeleça hipóteses de suspeição, não há que se falar em lacuna legal.

É compreensível que o legislador tenha fixado, apenas e excepcionalmente, casos de impedimento, dado o fato de que o processo de impeachment ocorre no âmbito do Legislativo, onde divergências, embates e acusações ganham lugar cotidianamente.” (ADPF 378 MC, Rel. Min. Roberto Barroso)”

Art. 145. Há suspeição do juiz:

I - amigo íntimo ou inimigo de qualquer das partes ou de seus advogados;

III - quando qualquer das partes for sua credora ou devedora, de seu cônjuge ou companheiro ou de parentes destes, em linha reta até o terceiro grau, inclusive;



Dada a natureza e finalidade investigativa da Comissão Parlamentar de Inquérito (CF. art. 58, §3º), seu processamento deve observar as regras regimentais do respectivo Poder Legislativo.

“**Vale registrar** que esse estatuto de regência, **próprio** dos órgãos de investigação legislativa, **qualifica-se** como verdadeira “*lex specialis*”, **motivo pelo qual** não se mostra aplicável às Comissões Parlamentares de Inquérito em geral **a regra inscrita** no art. 2º, § 6º, da Lei nº 12.830/2013, **pois** a matéria disciplinada **neste último diploma** legislativo **concerne**, exclusivamente, **ao ato de indiciamento**, “privativo do delegado de polícia”, **praticado** no contexto de uma dada investigação criminal (“*informatio delicti*”), **de todo inconfundível** com o poder de indagação e de pesquisa que a CPI – **pautada** pelo fato determinado **que motivou** a sua criação – **exerce** no âmbito do inquérito legislativo.” (STF – MS 34.864 AgR-DF – rel. Min. Celso de Mello, j. 04.10.2018)

Para reconhecer impedimentos na composição da comissão parlamentar, é necessária previsão regimental e que os fatos investigados tenham relação direta e pessoal com seus integrantes.

“Em suma, a suspeição e impedimento que recaem sobre esses dois Edis membros da CPI decorrem do interesse pessoal que teriam nos fatos submetidos à apuração, sendo um deles proprietário de uma clínica terapêutica que foi interdita pela Prefeitura e o outro, o advogado que agiu na sua defesa em ação civil pública anteriormente movida pela Prefeitura e pelo Ministério Público.

A ausência de imparcialidade e isenção na condução dos trabalhos de investigação é condição que compromete a lisura dos trabalhos de investigação e viola o princípio da moralidade administrativa, além de ofender a legalidade, tendo em vista o impedimento previsto no § 3º do art. 66 do Regimento Interno da Câmara Municipal, tornando patente a nulidade da comissão inquisitória de que o apelante é componente.” (TJSP – Ap. 1002571-37.2018.8.26.0602 – 13ª Câ. Dir. Púb. – rel. Des. Isabel Cogan, j. 13.08.2021)

Todavia, se fosse aplicável o Código de Processo Civil, por analogia, também haveria impedimento de vereadores em votar em processo de cassação do Prefeito quando aqueles edis integraram CPI. Contudo, não é essa a orientação do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, devendo ser reconhecido o impedimento de acordo com a previsão legal.

“Ademais, inexistente a alegada nulidade procedimental, suscitada pela parte autora, relacionada a impedimentos de integrantes da Comissão Especial de Inquérito (CEI), para a participação da Sessão de Julgamento do Relatório Final da Comissão Processante.



Com efeito. O impedimento, submetido a Vereadores, integrantes da CEI, está restrito e limitado, apenas e tão-somente, à participação na respectiva Comissão Processante (*artigo 66, § 23, II, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Poá*).” (TJSP – Ap. 1006606-14.2014.8.26.0462 – 05ª Câ. Dir. Púb. – rel. des. Francisco Bianco, j. 07.10.2024)

4 – Da apuração administrativa e das diligências requeridas

Em que pese o afastamento da nulidade, não pode ser considerada ilegítima a pretensão de apuração formal da regularidade do procedimento adotado e da eventual inserção de dados incorretos no sistema de protocolo.

Tais medidas administrativas requeridas, como a preservação de imagens de monitoramento, registro de ponto biométrico e cópia de atos normativos eventualmente aplicáveis, estão em conformidade com o princípio da autotutela da Administração Pública.

III – Conclusão

Diante do exposto, **opino** no sentido de indeferir o item “a” sobre a declaração de nulidade do protocolo do Requerimento nº 222/2025, por ausência de vício relevante, reconhecendo a regularidade formal do ato administrativo, nos termos da fundamentação.

Opino pelo indeferimento do item “b” quanto ao reconhecimento da suspeição dos vereadores, por ausência de previsão regimental específica.

Recomendo, o encaminhamento do feito à Mesa Diretora, para decidir a respeito da adoção das diligências solicitadas nos itens “d” e “e” do requerimento inicial, com a finalidade de promover a transparência, a preservação da prova e a elucidação dos fatos narrados. Quadra, em 31 de julho de 2025.

Angelo Becheli Neto

OAB/SP 145.931
Procurador Jurídico