



**ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

**RESPOSTA À QUESTÃO DE ORDEM APRESENTADA PELO NOBRE DEPUTADO
CAMPOS MACHADO NA 60ª SESSÃO EXTRAORDINÁRIA EM AMBIENTE
VIRTUAL, REALIZADA EM 3 DE AGOSTO DE 2021**

Em 3 de agosto de 2021, no curso da Sexagésima (60ª) Sessão Extraordinária em Ambiente Virtual, o nobre Deputado CAMPOS MACHADO submeteu à Presidência questão de ordem relativa à ausência de fato determinado nos requerimentos de constituição de CPI nºs 291 e 292, ambos de 2019, em razão dos quais foram editados, respectivamente, os Atos do Presidente nºs 2 e 3, de 2021, cujo teor se transcreve a seguir:

ATO DO PRESIDENTE Nº 2, DE 02 DE FEVEREIRO DE 2021

Em face do Requerimento nº 291, de 2019, de autoria do Deputado Marcos Zerbini e outros, tendo-se verificado o preenchimento dos requisitos do artigo 13, § 2º, da Constituição Estadual, esta Presidência CRIA, nos termos do artigo 34 e seu § 2º, bem como do artigo 34-A, do Regimento Interno, a COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO composta por 9 (nove) membros titulares e igual número de suplentes para, no prazo de 120 (cento e vinte) dias “investigar a suposta ocorrência de cobrança de aluguéis em moradias irregulares no Estado de São Paulo”.

ATO DO PRESIDENTE Nº 3, DE 02 DE FEVEREIRO DE 2021

Em face do Requerimento nº 292, de 2019, de autoria da Deputada Beth Sahão e outros, tendo-se verificado o preenchimento dos requisitos do artigo 13, § 2º, da Constituição Estadual, esta Presidência CRIA, nos termos do artigo 34 e seu § 2º, bem como do artigo 34-A, do Regimento Interno, a COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO composta por 9 (nove) membros titulares e igual número de suplentes para, no prazo de 120 (cento e vinte) dias “investigar improbidades e ilegalidades praticadas por agentes públicos e políticos que, por ação ou omissão, deram causa a fraude nas licitações e contratos do governo do Estado, desviando recursos públicos, utilizando-se de empresas de fachada para lavagem de recursos de empreiteiras nessas obras viárias, por meio da atuação do Sr. Paulo Vieira de Souza, ex-diretor da Dersa, no período de 2007 a 2019”.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Como fundamentos do pedido, Sua Excelência apresentou, além de referências à Constituição Federal, Constituição do Estado de São Paulo e Regimento Interno da ALESP, considerável quantitativo de precedentes judiciais emanados de diversas cortes estaduais e do Supremo Tribunal Federal. Colacionou, ainda, resposta a questão de ordem versando sobre a matéria no âmbito da Câmara dos Deputados.

Pleiteia, alfim, a anulação dos Atos do Presidente que promoveram a criação das respectivas comissões parlamentares de inquérito.

Eis, em síntese, o objeto da questão de ordem, que a Presidência passa a responder.

Impende salientar, de início, que a comissão parlamentar de inquérito é um dos órgãos constitucionalmente incumbidos do exercício da função de controle a cargo do Poder Legislativo¹.

Trata-se, ainda, de importante prerrogativa das minorias² que, pela sua relevância na ordem constitucional vigente, mereceu detalhado tratamento na Lei Maior.

Com efeito, a Constituição Federal introduz o tema em seu artigo 58, § 3º, nos seguintes termos:

Art. 58 - O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

.....

¹ Conforme a lição de Andryara Klopstock Sproesser, o controle a cargo do Legislativo se divide em: a) controle difuso, exercido pela generalidade dos parlamentares e comissões em funcionamento; e b) controle concentrado, que se subdivide em controle externo (exercido com o auxílio dos tribunais de contas) e controle inominado, a cargo das comissões parlamentares de inquérito ("A Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI no Ordenamento Jurídico Brasileiro", p. 145).

² STF: MS 24831, Relator(a): CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 22/06/2005, DJ 04-08-2006.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO

§ 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 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.

Da leitura atenta do dispositivo constitucional decorre que a criação de comissão parlamentar de inquérito depende do atendimento simultâneo de **três requisitos fundamentais**, quais sejam: a) número mínimo de um terço de parlamentares solicitantes; b) prazo certo de duração dos trabalhos; e c) fato determinado a ser investigado.

A Constituição do Estado de São Paulo, por seu turno, reproduz as exigências acima em seu artigo 13, § 2º:

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

.....

§ 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.

Da mesma forma, ao disciplinar a constituição das CPIs, o Regimento Interno da ALESP faz expressa menção a tais requisitos, na forma do disposto no *caput* do artigo 34, *verbis*:

Artigo 34 - A Assembleia Legislativa, mediante requerimento de **um terço de seus membros**, e observada a ordem cronológica de solicitação, criará Comissão



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Parlamentar de Inquérito com poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos em lei e neste Regimento, para apuração de **fato determinado**, por **prazo certo** e com indicação do número de seus componentes.
(grifou-se)

Inobstante a relevância dos demais requisitos à regular constituição e funcionamento de comissão parlamentar de inquérito, a questão de ordem em apreço versa especificamente sobre a devida caracterização do **fato determinado** a ser averiguado em sede do inquérito parlamentar.

O tema é objeto de riquíssima produção doutrinária. Conquanto a finalidade e a natureza desta resposta afastem qualquer pretensão de transformá-la em um estudo acadêmico a respeito da matéria, reputa-se oportuno deixar registradas as lições de algumas das mais abalizadas vozes da doutrina nacional sobre o assunto.

Comentando o § 3º do artigo 58 da Constituição Federal, leciona ANNA CANDIDA DA CUNHA FERRAZ:

“Para a criação de uma comissão parlamentar de inquérito exige a norma constitucional que a comissão deva ter objeto determinado ou, em outras palavras, que se destine a averiguar fato ou fatos determinados. Não se pode instalar comissão parlamentar de inquérito para averiguação de fatos genéricos, sem contornos delimitados ou crises *in abstracto*, conforme registra Pontes de Miranda (*Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n. 1, de 1969*, t. 3, p. 50). Tal objeto, ante a amplitude da atuação da CPI, pode referir-se, como já se acentuou, a questões de ordem pública, social, política e econômica e devem estar bem delineados e caracterizados no requerimento de instalação da CPI; devem ser determinados, objetivos, claros, precisos. A não caracterização adequada a estes termos enseja, inclusive, possibilidade de questionamento judicial.”

(*in Comentários à Constituição do Brasil*. CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (coordenadores). 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 1190; grifou-se)



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Cumpre observar que, para além de assegurar o adequado funcionamento e controle das atividades da comissão parlamentar de inquérito, a correta determinação dos fatos submetidos ao escrutínio daquele colegiado consubstancia imprescindível garantia aos direitos dos investigados.

Nessa linha, PAULO GUSTAVO GONET BRANCO, em obra publicada em coautoria com GILMAR FERREIRA MENDES, anota:

“Como imperativo de eficiência e a bem da preservação de direitos fundamentais, a Constituição determina que a CPI tenha por objeto um fato determinado. Ficam impedidas devassas generalizadas. Se fossem admissíveis investigações livres e indefinidas haveria o risco de se produzir um quadro de insegurança e de perigo para as liberdades fundamentais. Por isso, em trabalho de doutrina, José Celso de Mello assinalou que ‘constitui verdadeiro abuso instaurar-se inquérito legislativo com o fito de investigar fatos genericamente enunciados, vagos ou indefinidos’. Cretella Júnior explicita que fato determinado ‘é fato específico, bem delineado, de modo a não deixar dúvidas sobre o objeto a ser investigado’.

O fato pode ser singular ou múltiplo, marcado por um ponto comum.”

(in Curso de Direito Constitucional. 14ª ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2019, p. 987-8; grifou-se)

Quanto ao trabalho doutrinário de autoria de JOSÉ CELSO DE MELLO FILHO mencionado no excerto acima, deve-se ter presente que sua publicação ocorreu em 1983 (antes, portanto, do advento da atual ordem constitucional), sendo certo, todavia, que o ilustre jurista, já na condição de membro do Supremo Tribunal Federal, veio a reafirmar, em julgamento realizado pelo Plenário daquela Alta Corte em abril de 2007, o entendimento sustentado décadas antes.

Com efeito, ao votar, na qualidade de Relator, no paradigmático julgamento do Mandado de Segurança nº 26.441/DF, assentou o ilustre Ministro:



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO

“Quando fui membro do Ministério Público do Estado de São Paulo, nele exercendo o honroso cargo de Promotor de Justiça, tive o ensejo de discutir a questão constitucional pertinente à exigência do fato determinado (**‘Investigação Parlamentar Estadual: As Comissões Especiais de Inquérito’**, Revista *‘Justitia’*, v. 45/155-160, nº 121, abr.-jun. 1983), expendendo, então, as seguintes considerações:

‘Mencione-se, desde logo que ‘somente fatos determinados’, concretos e individuados, ainda que múltiplos, que sejam de relevante interesse para a vida política, econômica, jurídica e social do Estado, são passíveis de investigação parlamentar. Constitui verdadeiro abuso instaurar-se inquérito legislativo com o fito de investigar fatos genericamente enunciados, vagos ou indefinidos. O objeto da comissão de inquérito há de ser preciso.’ (grifei)

Devo assinalar, por necessário, que mantenho esse mesmo entendimento, eis que reputo indispensável – tratando-se de CPI – que a investigação por ela realizada atenha-se a um âmbito de atuação materialmente delimitado, com referência a dados concretos, como se registra, no caso em exame, com a Comissão Parlamentar de Inquérito em questão, cujo Requerimento de criação alude, com extrema clareza, a um lamentável e trágico evento da aviação civil brasileira, em que 154 pessoas perderam a vida, em decorrência de suposta falha do sistema de controle de tráfego aéreo.”

(destaques como no original)

No mesmo voto, por sinal, o Relator frisou a relevância, para fins de aferição do cumprimento do requisito constitucional atinente à caracterização de *fato determinado*, da justificação do requerimento que propõe a criação de CPI. A esse propósito, invocou a lição de PAULO RICARDO SCHIER, para quem “é (...) através da exposição, da justificação, da evidenciação do fato no requerimento de abertura da comissão parlamentar de inquérito que se poderá constatar se ele é, em si, determinado ou não”.

Feitas as considerações acima, observa-se que o *Requerimento nº 291/2019*, ao propor a constituição de CPI com a finalidade de “investigar a suposta ocorrência de cobrança de aluguéis em moradias irregulares no Estado de São Paulo”, não logrou



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO

delimitar, com a indispensável especificidade e clareza, os fatos aos quais se circunscreveria o inquérito parlamentar.

É bem verdade que, na justificativa do requerimento, seus nobres autores aludiram aos trágicos fatos ocorridos em maio de 2018 no Largo do Paissandu, nesta Capital, ocasião em que o Edifício Wilton Paes de Almeida foi atingido por um incêndio e, posteriormente, desabou, com perda de vidas humanas; e fizeram menção, ainda, a denúncias de que, em relação a ocupações irregulares ali existentes, teria havido cobranças de “aluguéis”, bem como ameaças e expulsões em caso de não pagamento dos valores.

Nota-se, no entanto, que o objeto do inquérito parlamentar proposto não se circunscreve àquele específico episódio, ou à atuação de determinado(s) grupo(s) ou organização(ões) que, supostamente, teriam praticado condutas irregulares em relação às noticiadas ocupações no edifício em que a tragédia ocorreu.

Se assim tivesse sido delimitado o objeto da investigação, haveria de se reconhecer, em relação à CPI cuja constituição foi postulada pelo nobre Deputado MARCOS ZERBINI e outros Parlamentares, o cumprimento do requisito constitucional da caracterização de *fato determinado*.

Oportuno referir que, nessa hipótese, a investigação poderia, no desenrolar dos trabalhos do Órgão Parlamentar, alcançar outros fatos, direta ou indiretamente relacionados ou conexos com o objeto nuclear do inquérito (STF: HC 71231, Relator Min. CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 05/05/1994, DJ 31-10-1996).

Como, porém, o escopo da investigação, tal como a propuseram os ilustres signatários do *Requerimento nº 291/2019*, apresenta contornos genéricos e imprecisos, inescapável concluir-se que **não** se configura fato determinado, restando descumprida, portanto, a exigência constitucional.



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Convém consignar, neste passo, que não existe óbice a que o objeto da investigação parlamentar seja amplo — tal como, apenas para citar um exemplo recente, o da chamada *CPI da Pandemia*, instalada no âmbito do Senado Federal no último mês de abril.

Isso porque podem ser múltiplos os fatos a ser investigados, e podem, também, compor um panorama marcado pela amplitude (STF: MS 32885 MC, Relatora Min. Rosa Weber, julgado em 23/04/2014, DJE 28-04-2014).

O que não se coaduna com a regra constitucional, frise-se, é a ausência de objeto delimitado de forma clara e específica. Em outras palavras: é imprescindível que, à leitura do requerimento de criação de CPI, se identifiquem os limites do cenário fático sobre o qual se debruçarão os membros do Órgão Parlamentar.

Nessa ordem de considerações, é de se reconhecer, também no que concerne ao *Requerimento nº 292/2019*, o acerto da linha de raciocínio desenvolvida pelo nobre Líder do AVANTE na questão de ordem.

Tem-se, em relação à finalidade do inquérito parlamentar proposto pela ilustre Deputada BETH SAHÃO e outros Parlamentares (“investigar improbidades e ilegalidades praticadas por agentes públicos e políticos que, por ação ou omissão, deram causa a fraude nas licitações e contratos do governo do Estado, desviando recursos públicos, utilizando-se de empresas de fachada para lavagem de recursos de empreiteiras nessas obras viárias, por meio da atuação do Sr. Paulo Vieira de Souza, ex-diretor da Dersa, no período de 2007 a 2019”), objeto de contornos imprecisos e excessivamente genéricos, que, exceto pelo recorte temporal proposto (2007 a 2019), não se revela suficientemente específico.

Chama a atenção, neste sentido, que a justificativa oferecida pelos nobres autores do requerimento não logra individualizar os fatos a ser investigados. Muito pelo contrário: a leitura do extenso texto correspondente à justificativa revela tratar-se de



ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO

mera justaposição de denúncias e indícios veiculados em grandes órgãos de mídia, sem que seja possível extrair, com contornos precisos, a matéria a ser investigada pela CPI, inclusive (mas não somente) porque não há a explicitação dos elementos que, do ponto de vista lógico, indicariam a existência de concatenação entre os fatos reportados em tais denúncias.

Constata-se, apenas e tão somente, a mera soma de alegações genéricas de supostas irregularidades a serem apuradas como um todo, de modo a compreender sucessivas gestões do Executivo Estadual, ausente de todo a necessária delimitação do objeto a ser investigado³.

Essa verdadeira “colagem” de (supostos) fatos trazida pela justificativa nem de longe se presta, para fins da aferição do cumprimento da exigência constitucional ora examinada, a compor um quadro fático no qual se possam identificar contornos precisos, de modo a “não deixar dúvidas sobre o objeto a ser investigado” (CRETELLA JÚNIOR).

Em suma: no que diz respeito a cada qual dos requerimentos (nº 291/2019 e nº 292/2019), é forçoso admitir que os fatos em relação aos quais se pretende instaurar inquérito parlamentar mostram-se **genericamente enunciados** e **sem contornos suficientemente delimitados**; por essa exata razão, impende reconhecer, como consequência, a inviabilidade jurídica de se proceder à efetiva constituição das Comissões Parlamentares de Inquérito criadas pelos Atos nºs 2 e 3, ambos de 2021, da Presidência da Assembleia Legislativa.

Pelas razões e fundamentos expostos, acolhendo, integralmente, a questão de ordem, a Presidência:

³ TJSP; Apelação Cível 1000762-33.2017.8.26.0283; Relator(a): Ferraz de Arruda; Órgão Julgador: 13ª Câmara de Direito Público; Foro de Itirapina - Vara Única; Data do Julgamento: 28/03/2018; Data de Registro: 02/04/2018.



**ASSEMBLEIA LEGISLATIVA
DO ESTADO DE SÃO PAULO**

a) decide anular os Atos nºs 2 e 3, ambos de 2021, da Presidência da ALESP; a medida será devidamente formalizada em Ato desta Presidência, a ser editado concomitantemente com a prolação desta resposta;

b) atenta ao que preceitua a segunda parte do § 2º do artigo 34 do Regimento Interno, determina:

b.1) em relação ao *Requerimento nº 291/2019*: que o expediente seja devolvido, por cópia, ao primeiro signatário, nobre Deputado MARCOS ZERBINI, para os fins previstos naquele dispositivo; e

b.2) em relação ao *Requerimento nº 292/2019*: considerando que a nobre Deputada BETH SAHÃO, primeira signatária do requerimento, já não se encontra no exercício de mandato parlamentar, que o expediente seja devolvido, por cópia, à nobre Deputada PROFESSORA BEBEL, Líder da Bancada do Partido dos Trabalhadores, para os fins previstos no dispositivo regimental supramencionado.

Juntem-se cópias da presente resposta aos autos do *Requerimento nº 291/2019* (RGL nº 1069/2019) e do *Requerimento nº 292/2019* (RGL nº 1070/2019). Proceda-se às devidas anotações, inclusive no Sistema do Processo Legislativo (SPL).

São estas as considerações e decisões que à Presidência cabia fazer e tomar, em resposta à questão de ordem suscitada pelo nobre Deputado CAMPOS MACHADO na Sexagésima Sessão Extraordinária em Ambiente Virtual.

Assembleia Legislativa, em 03/12/2021.

CARLÃO PIGNATARI
Presidente