



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2025.0000749162

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1002125-97.2022.8.26.0568, da Comarca de São João da Boa Vista, em que é apelante GUSTAVO BELLONI RODRIGUES FERREIRA, são apelados CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOÃO DA BOA VISTA e LUIZ CARLOS DOMICIANO.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 1ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "Deram provimento ao recurso. V. U.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Exmos. Desembargadores MAGALHÃES COELHO (Presidente sem voto), ALIENDE RIBEIRO E VICENTE DE ABREU AMADEI.

São Paulo, 24 de julho de 2025.

RUBENS RIHL
RELATOR
Assinatura Eletrônica



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Apelação nº: 1002125-97.2022.8.26.0568
 Apelante: **GUSTAVO BELLONI RODRIGUES FERREIRA**
 Apelado: **CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOÃO DA BOA VISTA**
 Comarca: SÃO JOÃO DA BOA VISTA
 Voto nº: 37.229

APELAÇÃO CÍVEL – AÇÃO DECLARATÓRIA DE NULIDADE DE ATO JURÍDICO – Autor que busca a anulação do relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito instaurada pela Câmara Municipal de São João da Boa Vista, sob alegação de vícios de parcialidade, conflito de interesses e desvio de finalidade – Sentença de parcial procedência – Irresignação do autor que comporta provimento - Comissão Parlamentar de Inquérito constituída para apurar irregularidades em contratos de locação – Encerramento do prazo regimental sem requerimento ou aprovação de prorrogação pelo Plenário, conforme exigência do Regimento Interno – Prosseguimento dos



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

trabalhos e elaboração de relatório final por comissão já extinta, em afronta ao art. 71, §§ 9º, 10º e 12º, do Regimento Interno – Inexistência de validade jurídica do relatório produzido fora do prazo e sem observância das formalidades essenciais – Inclusão do autor como “averiguado” sem que fosse oportunizada manifestação ou exercício do contraditório e ampla defesa – Violação dos princípios constitucionais da legalidade, do devido processo legal e do contraditório (CF, art. 5º, LIV e LV; art. 37, caput) – Nulidade insanável que compromete a integralidade dos atos posteriores à extinção da comissão, inclusive o relatório final – Impossibilidade de convalidação parcial do ato – Precedentes do TJSP e do STF – Sentença parcialmente reformada para declarar a nulidade da prorrogação, reconhecer a extinção da comissão e anular todos os atos subsequentes, inclusive o relatório final – **RECURSO PROVIDO.**

Trata-se de ação declaratória de nulidade de ato jurídico, ajuizada por GUSTAVO BELLONI RODRIGUES FERREIRA em face da CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOÃO DA BOA VISTA, visando a anulação do relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) que o



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

investigou, com fundamento na ocorrência de vícios de parcialidade, conflito de interesses e desvio de finalidade, conforme razões expostas na petição inicial de fls. 01/33.

A r. sentença de fls. 2446/2452, da qual ora se adota o relatório, (i) julgou extinto o processo, sem resolução de mérito, nos termos do artigo 485, VI, do CPC, em relação ao corréu Luís Carlos Domiciano, por ilegitimidade passiva; e (ii) julgou parcialmente procedente o pedido em relação à corré Câmara Municipal, para determinar a desconstituição do relatório final da CPI instaurada pela Portaria nº 007/21 (“averiguar os contratos de locação do município” - fl. 40) apenas quanto à menção do autor como averiguado pela irregularidade do contrato 194/2018, devendo haver a retificação do parágrafo no ponto (fl. 65).

Em razão da sucumbência parcial, porém desproporcional, determinou que os litigantes arquem, na proporção de 70% (setenta por cento) para o autor e de 30% (quinze por cento) para a parte ré, com o pagamento das custas e despesas processuais, devidamente corrigidas, na hipótese de reembolso, pelos referidos índices desde a data do desembolso, bem como de honorários advocatícios aos patronos da parte contrária, arbitrados, por apreciação equitativa, com base no disposto no art. 85, § 8 e §16, do Código de Processo Civil, no importe global de R\$ 1.500,00.

Inconformado, o autor interpôs o presente recurso de apelação (fls. 2462/2496). Aduz, em resumo, que a presente demanda visa a anulação do ato de prorrogação da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) instaurada pela Portaria nº 007/2021 da Câmara Municipal de São João da Boa Vista, bem como de todos os atos



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

subsequentes, inclusive o relatório final datado de 07/02/2022. Afirma que a CPI tinha prazo certo de 90 dias e foi extinta automaticamente em 25/08/2021, sem que houvesse requerimento de prorrogação por membro da comissão ou aprovação pelo Plenário, em violação expressa ao Regimento Interno da Câmara (art. 71, §§ 9º, 10º e 12º). Ainda assim, os trabalhos prosseguiram de forma unilateral, sem amparo legal, como confessado pelo próprio Presidente da CPI em entrevistas públicas. Ressalta que o relatório foi elaborado meses após a extinção da comissão, sem publicação oficial ou apresentação ao Plenário, tampouco foi assinado pelo Presidente da CPI. O documento, segundo o apelante, foi vazado e utilizado para fins privados, sem qualquer validade jurídica. Além disso, menciona que seu nome foi incluído no relatório como "averiguado", sem que tivesse sido intimado para prestar esclarecimentos ou exercer o contraditório, o que fere o art. 5º, LV, da Constituição Federal. Aponta que já havia sido absolvido em sindicância instaurada no Executivo Municipal sobre os mesmos fatos e que a inclusão de seu nome revela perseguição política, má-fé e desvio de finalidade, pois outros gestores e contratos não foram mencionados. Argumenta que a sentença de origem, embora tenha acolhido parcialmente o pedido para desconstituir a menção ao apelante no relatório final, deixou de reconhecer a nulidade integral dos atos, mesmo diante do flagrante afronta aos princípios constitucionais da legalidade, moralidade, impessoalidade e eficiência (art. 37 da CF/88). Destaca que não houve requerimento nem deliberação do Plenário para a prorrogação da CPI e que a Portaria nº 024/2021 é inválida, por não constar nos autos da comissão e não observar o procedimento regimental. Sustenta, com amparo em doutrina e jurisprudência, que a CPI extinta por decurso de prazo não pode produzir qualquer



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

ato, muito menos um relatório final. Diante de todo o exposto, requer a reforma da sentença para declarar a nulidade do ato de prorrogação da CPI e de todos os atos posteriores, inclusive o relatório final; reconhecer a extinção automática da CPI em 25/08/2021; declarar a nulidade e desconstituição do relatório final da CPI por inobservância do Regimento Interno e desvio de finalidade; e reformar a sucumbência para fixar os honorários advocatícios em favor do apelante na proporção de 80%, além da condenação da apelada em honorários recursais nos termos do art. 85, §1º e incisos, do CPC.

As contrarrazões da apelada foram apresentadas às fls. 2539/2540, pugnando pela manutenção da r. sentença por seus próprios e jurídicos fundamentos.

A d. Procuradoria Geral de Justiça emitiu parecer pelo improvimento do recurso (fls. 2620/2623).

Observado o prazo estabelecido pela Resolução nº 772/2017 do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, não houve oposição à realização do julgamento virtual.

É, em síntese, o relatório.

Bem examinada a questão posta em Juízo, vê-se que a irrisignação recursal comporta provimento.

A controvérsia consiste em verificar a legalidade da prorrogação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito da Câmara Municipal de São João da Boa Vista, que prosseguiu com seus trabalhos sem a devida deliberação do Plenário.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

A comissão foi constituída com um prazo de 90 dias, encerrando-se em 25/08/2021. A prorrogação que se seguiu decorreu de uma deliberação interna da própria comissão, um ato que extrapola os limites regimentais, pois não há prova de requerimento formal ou aprovação pelo Plenário da Casa, condições imprescindíveis à validade do ato.

O Regimento Interno da Câmara Municipal é o instrumento que rege a matéria e prevê de forma detalhada o funcionamento e os prazos, nos seguintes termos:

ARTIGO 70: - As Comissões Parlamentares de Inquérito são as que se destinam à apuração de fato determinado ou denúncia, em matéria de interesse do Município; sempre que essa apuração exigir, e que a elas são igualmente atribuídos, poderes de investigação. (Resolução 29/2004)

ARTIGO 71: - As Comissões Parlamentares de Inquérito serão criadas mediante requerimento de 1/3 (um terço) dos membros da Câmara, aprovado por maioria absoluta, para apuração de fato determinado ou denúncia, em prazo certo, adequado à consecução dos seus fins, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores. (Resolução 29/2004)

PARÁGRAFO 1º - O requerimento a que alude o presente artigo será discutido e votado no Expediente da sessão subsequente.

PARÁGRAFO 2º - A Comissão Parlamentar de Inquérito funcionará na sede da Câmara Municipal, sendo permitida a realização de



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

diligências externas.

PARÁGRAFO 3º - No interesse da investigação, as Comissões Parlamentares de Inquérito poderão: I - Tomar depoimentos, intimar testemunhas e inquiri-las sob compromisso; II - Proceder as verificações contábeis em livros, papéis e documentos de órgãos da administração direta, indireta, fundacional.

PARÁGRAFO 4º - O requerimento de formação de Comissão Parlamentar de Inquérito deverá indicar, necessariamente: I - A finalidade, devidamente fundamentada; II - O prazo de funcionamento, que não poderá ser superior a 90 (noventa) dias.

PARÁGRAFO 5º - A Comissão que não se instalar e iniciar seus trabalhos dentro do prazo máximo de 15 (quinze) dias, a contar da data de sua publicação, estará automaticamente extinta.

PARÁGRAFO 6º - A Comissão, devidamente instalada, poderá, a critério de seus membros, desenvolver seus trabalhos no período de recesso parlamentar.

PARÁGRAFO 7º - A designação dos membros das Comissões Parlamentares de Inquérito caberá ao Presidente da Câmara, assegurando-se, tanto quanto possível, a representação proporcional partidária.

PARÁGRAFO 8º - O Presidente da Comissão será sempre o primeiro signatário do requerimento que a propôs.

PARÁGRAFO 9º - A Comissão Parlamentar de Inquérito, quando da conclusão de seus trabalhos, elaborará relatório sobre a matéria,



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

enviando-o à publicação, no máximo de quinze dias após o encerramento de seu prazo de funcionamento.

PARÁGRAFO 10º - O Presidente da Comissão deverá comunicar, em Plenário, a conclusão de seus trabalhos, mencionando o encaminhamento do respectivo relatório para publicação.

PARÁGRAFO 11º - Sempre que a Comissão Parlamentar de Inquérito julgar necessário consubstanciar o resultado de seu trabalho numa proposição, ela a apresentará em separado, constituindo seu relatório a respectiva justificção.

PARÁGRAFO 12º - Se a Comissão deixar de concluir seus trabalhos dentro do prazo estabelecido, ficará automaticamente extinta, salvo se o Plenário houver aprovado, prorrogação de seu prazo de funcionamento, a requerimento de membro da Comissão.

PARÁGRAFO 13º - Só será admitido um pedido de prorrogação na forma do parágrafo anterior, não podendo esse prazo, ser superior àquele fixado originalmente para seu funcionamento.

Da análise do regimento, portanto, duas irregularidades insanáveis se destacam.

Primeiro a prorrogação ilegal, eis que o Parágrafo 12º do Artigo 71 é taxativo: a comissão se extingue automaticamente ao fim do prazo, "*salvo se o Plenário houver aprovado, prorrogação de seu prazo*". Nos autos, é incontroverso —e admitido em entrevista pelo próprio Presidente da Comissão —que não houve deliberação do



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Plenário. A prorrogação por ato interno é, portanto, nula.

Segundo a apresentação do relatório final fora do prazo, visto que o Parágrafo 9º do Artigo 71 determina que o relatório seja elaborado e enviado para publicação "*no máximo de quinze dias após o encerramento de seu prazo de funcionamento*". Tendo o prazo original se encerrado em 25/08/2021, o relatório, datado de 07/02/2022 e apresentado em 25/04/2022, viola manifestamente essa norma.

Em sua defesa, a Câmara Municipal alega que, após a extinção da CPI, não foram praticados atos investigatórios e que não haveria proibição para a elaboração do relatório com base nas informações já coletadas. Este argumento é reforçado pela certidão expedida pelo Presidente da Comissão (fls. 1730/1731), que afirma não ter havido "nenhum ato com caráter decisório" após 25 de agosto de 2021 e certifica que "o relatório conclusivo da CPI foi apresentado em Plenário no dia 25 de abril de 2022".

Contudo, tal tese não se sustenta. Compulsando os autos, resta patente que a própria elaboração e apresentação do Relatório Final meses após o prazo são atos administrativos praticados por uma comissão juridicamente extinta. A alegação da defesa ignora a norma cogente do Parágrafo 9º, que não abre margem para interpretações: o prazo máximo de quinze dias para a publicação do relatório. O Relatório Final, datado de 07/02/2022 e apresentado em 25/04/2022, viola manifestamente o regimento.

Assim, diante das irregularidades incontroversas — a prorrogação sem comprovação de deliberação e aprovação pelo Plenário e a apresentação do relatório final em dissonância com o prazo



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

regimental de 15 dias —é de rigor a declaração de nulidade do ato de prorrogação da CPI e de todos os atos posteriores, inclusive o relatório final. Reconhece-se, por consequência, a extinção automática da comissão em sua data original, 25 de agosto de 2021.

Nesse sentido, confira-se precedentes deste e. Tribunal de Justiça:

APELAÇÃO. Mandado de Segurança. Ex-Prefeito Municipal que teve instaurada Comissão Especial de Inquérito para averiguar suposto desvio de valores oriundos de recursos recebidos da União – R\$2.000.000,00 - para o combate à pandemia – COVID-19. Impetrante que alega inúmeros vícios formais na condução do procedimento investigativo. Sentença de primeiro grau que concedeu parcialmente a segurança. Manutenção. 1. Preliminar de falta de interesse processual repelida. O fato de o procedimento administrativo investigatório ter sido concluído não impede a análise de vícios pretéritos apontados. 2. Vícios formais apontados: a) ausência de fato determinado; b) impossibilidade de imposição de condução coercitiva em razão de sua qualidade de investigado; c) Requerimento nº 144/2021 foi levado a votação e aprovado na mesma sessão compondo a Comissão Especial de Inquérito, descumprindo artigo 62 do Regimento Interno, que determina que a CEI seja instaurada somente após apresentado projeto de resolução e na sessão subsequente; d) pedido de prorrogação deveria ter sido apresentado 07 (sete) dias antes da data decadencial, ou seja, dia



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

20/07/2021; e e) ao final, o pedido de prorrogação da CEI não obedeceu ao Regimento Interno, que estipula que a prorrogação seja feita por meio de projeto de resolução e não por mero requerimento, cujo rito está previsto no artigo 140, § 4º, onde se estipula que o mesmo deve ser apresentado em sessão subsequente a da apresentação do Requerimento. 3. Vícios jurídicos apontados, mas não detectados. 4. Manutenção da r. sentença que reconheceu a faculdade conferida ao impetrante para o comparecimento ao interrogatório, sendo despicienda sua condução coercitiva. 5. Negado provimento ao recurso.

(TJSP; Apelação / Remessa Necessária 1003063-90.2021.8.26.0483; Relator (a): Oswaldo Luiz Palu; Órgão Julgador: 9ª Câmara de Direito Público; Foro de Presidente Venceslau - 3ª Vara; Data do Julgamento: 13/07/2022; Data de Registro: 14/07/2022).

Ação anulatória de instauração de Comissão Parlamentar de Inquérito – Diversas nulidades apontadas e não refutadas a contento pela Câmara Municipal de Lorena – Ilegalidade na nomeação dos membros da Comissão – Apresentação do Relatório Final dos trabalhos que não observou ao Regimento Interno – Sentença de improcedência reformada – Recurso provido.

(TJSP; Apelação Cível 1000609-06.2019.8.26.0323; Relator (a): Luciana Bresciani; Órgão Julgador: 2ª Câmara de Direito Público; Foro de Lorena - 1ª Vara Cível; Data do Julgamento: 31/03/2020; Data de Registro: 31/03/2020).



PODER JUDICIÁRIO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Assim, é de se reconhecer que a comissão se extinguiu automaticamente com o decurso do prazo regimental sem prorrogação válida, sendo nulos todos os atos praticados após esse marco, inclusive a deliberação do relatório final. Tal nulidade é insanável, por decorrer de vício de origem na continuidade dos trabalhos da comissão após seu prazo de existência.

A sentença afastou essa nulidade ao fundamento de que a análise de prorrogação regimental envolveria matéria interna corporis insuscetível de controle jurisdicional. Contudo, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 1297884 (Tema 1120), estabelece clara ressalva ao controle judicial quando houver violação direta à Constituição.

É exatamente o que se verifica na hipótese em exame. O relatório final da CPI, elaborado após o fim do prazo de funcionamento da comissão, não apenas carece de respaldo legal como afronta os princípios da legalidade e do devido processo legal (art. 37, caput, e art. 5º, LIV, da CF). Soma-se a isso a violação ao contraditório e à ampla defesa (art. 5º, LV), pois o autor foi apontado como averiguado no relatório final sem que tenha sido sequer ouvido, conforme reconhecido na própria sentença e admitido em audiência pelo então presidente da Câmara.

Conforme reiteradamente decidido pelo Supremo Tribunal Federal, inclusive no MS 23.452 (Rel. Min. Celso de Mello), *"...que os poderes das Comissões Parlamentares de Inquérito - precisamente porque não são absolutos - sofrem as restrições impostas pela Constituição da República e encontram limite nos direitos fundamentais do cidadão, que só podem ser afetados nas hipóteses*



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

e na forma que a Carta Política estabelecer”.

A desconstituição parcial do relatório final, como feito pela r. sentença, não é suficiente para sanar as ilegalidades identificadas. O vício de origem —consistente na atuação de comissão já extinta— compromete a totalidade do ato, tornando insustentável sua validade jurídica.

O relatório final da CPI, por ter sido produzido por órgão já formalmente inexistente e com afronta às garantias constitucionais, é nulo em sua integralidade. Qualquer tentativa de preservação parcial do conteúdo esvazia os comandos constitucionais que regem o devido processo legal e a legalidade da atividade legislativa, tornando indispensável sua invalidação completa.

Diante do exposto, dou provimento ao recurso de apelação, para a) declarar a nulidade da prorrogação da Comissão Parlamentar de Inquérito instaurada pela Portaria nº 007/2021, da Câmara Municipal de São João da Boa Vista, por ausência de deliberação do Plenário; (b) reconhecer a extinção da referida comissão em 25/08/2021, por decurso do prazo regimental; (c) anular todos os atos praticados pela CPI após essa data, inclusive o relatório final.

Pela sucumbência total da parte requerida, condeno a apelada ao pagamento das custas e despesas processuais, bem como dos honorários advocatícios, fixados, por equidade, nos termos do art. 85, §8º, do CPC, em R\$ 3.000,00 (três mil reais).

Ressalto, em remate, que o presente acórdão enfocou as matérias necessárias à motivação do julgamento, tornando claras as razões pelas quais chegou ao resultado. A leitura do acórdão permite ver



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

cristalinamente o porquê do *decisum*. É o que basta para o respeito às normas de garantia do Estado de Direito, entre elas a do dever de motivação (CF, art. 93, IX), não sendo mister divagar sobre todos os pontos e dispositivos legais citados pela recorrente.

De qualquer modo, para viabilizar eventual acesso às vias extraordinária e especial, considero prequestionada toda matéria infraconstitucional e constitucional, observando o pacífico entendimento do Superior Tribunal de Justiça no sentido de que, tratando-se de prequestionamento, a abordagem pelo Tribunal recorrido da matéria federal suscitada, ainda que não mencionados os específicos dispositivos legais violados, abre a via do recurso especial (AgInt no AREsp n. 2.292.733/RJ, relator Ministro Moura Ribeiro, Terceira Turma, julgado em 19/8/2024, DJe de 22/8/2024).

Deixo consignado, por derradeiro, que eventuais recursos que sejam apresentados em decorrência deste julgado estarão sujeitos a julgamento virtual. No caso de discordância, deverá ela ser manifestada no momento de apresentação do novo recurso.

Daí porque, em tais termos, dá-se provimento ao recurso.

RUBENS RIHL
Relator