



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 2181770 - SP (2024/0326656-0)

RELATORA : MINISTRA REGINA HELENA COSTA
RECORRENTE : CLAUDIO MANOEL MELO
ADVOGADOS : RAFAEL CEZAR DOS SANTOS - SP342475
CARLOS EDUARDO GOMES CALLADO MORAES - SP242953
LEONARDO FREIRE PEREIRA - SP163533
ANGÉLICA ANTONIA SHIHARA DE ASSIS FREIRE PEREIRA -
SP299801
RECORRIDO : CAMARA MUNICIPAL DE RIO GRANDE DA SERRA
RECORRIDO : CHARLES DAVID FAUSTINO FUMAGALLI
ADVOGADO : NILTON DOS SANTOS OLIVEIRA JÚNIOR - SP133894

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO E ELEITORAL. INTERESSE RECURSAL. SUBSISTÊNCIA. INFRAÇÕES POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS PRATICADAS POR PREFEITOS. PROCESSO DE CASSAÇÃO INSTAURADO POR CÂMARA MUNICIPAL. ART. 5º, I, DO DECRETO-LEI N. 201/1967. DENÚNCIA ESCRITA. NECESSIDADE. IMPOSSIBILIDADE DE SUBSTITUIÇÃO DA PEÇA ACUSATÓRIA POR RELATÓRIO DE COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO (CPI). VEREADOR DENUNCIANTE IMPEDIDO DE VOTAR NO JUÍZO DE RECEBIMENTO DA DENÚNCIA. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

I – O término do prazo do mandato para o qual eleito o Prefeito não implica carência superveniente do interesse processual de demanda na qual se pleiteia a anulação do processo de cassação, porquanto subsistem reflexos eleitorais decorrentes da condenação imposta pela Câmara Municipal, notadamente o afastamento da inelegibilidade descrita no art. 1º, I, c, da Lei Complementar n. 64/1990.

II – Nos termos do art. 5º, I, do Decreto-Lei n. 201/1967, a apresentação de denúncia escrita, subscrita por qualquer eleitor, configura requisito indispensável à deflagração de processo tendente a culminar na cassação do mandato do Prefeito, a qual deve conter a exposição dos fatos passíveis de demonstrar a ocorrência de infração político-administrativa, bem como a indicação das respectivas provas e testemunhas, regramento afinado aos princípios da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal, os quais exigem precisa delimitação do conteúdo da imputação para o regular desenvolvimento de quaisquer procedimentos punitivos.

III – Revela-se inviável substituir a denúncia escrita por relatórios elaborados por Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI), mediante mera encampação do conteúdo da manifestação investigativa, porquanto, não obstante a relevante função fiscalizatória exercida por tais órgãos, suas conclusões não se qualificam como acusação formal para efeito de deflagrar processo de cassação de mandato eletivo.

IV – Admitir a substituição da denúncia escrita pelo relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) significaria qualificar a peça conclusiva das investigações como petição inaugural do processo de cassação do Prefeito, culminando, em consequência,

no impedimento de todos os Vereadores que o subscreveram, pois qualificados como denunciante, na esteira do art. 5º, I, do Decreto-Lei n. 201/1967.

V – Conquanto ostente natureza política, a cassação de prefeitos encerra processo de cunho sancionatório, razão pela qual a existência de regras procedimentais expressamente consignadas em lei limita a atuação da Câmara Municipal, cujas conclusões sobre o recebimento da acusação e acerca do mérito da controvérsia somente podem ser reputadas válidas se estritamente observado o rito previsto no Decreto-Lei n. 201/1967.

VI – Recurso Especial provido.

ACÓRDÃO

Vistos e relatados estes autos em que são partes as acima indicadas, acordam os Ministros da PRIMEIRA TURMA, por unanimidade, dar provimento ao recurso especial, nos termos do voto da Sra. Ministra Relatora.

Os Srs. Ministros Gurgel de Faria, Paulo Sérgio Domingues, Benedito Gonçalves e Sérgio Kukina (Presidente) votaram com a Sra. Ministra Relatora.

Brasília, 06 de maio de 2025.

REGINA HELENA COSTA

Relatora



SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

RECURSO ESPECIAL Nº 2181770 - SP (2024/0326656-0)

RELATORA : **MINISTRA REGINA HELENA COSTA**
RECORRENTE : **CLAUDIO MANOEL MELO**
ADVOGADOS : **RAFAEL CEZAR DOS SANTOS - SP342475**
CARLOS EDUARDO GOMES CALLADO MORAES - SP242953
LEONARDO FREIRE PEREIRA - SP163533
ANGÉLICA ANTONIA SHIHARA DE ASSIS FREIRE PEREIRA -
SP299801
RECORRIDO : **CAMARA MUNICIPAL DE RIO GRANDE DA SERRA**
RECORRIDO : **CHARLES DAVID FAUSTINO FUMAGALLI**
ADVOGADO : **NILTON DOS SANTOS OLIVEIRA JÚNIOR - SP133894**

EMENTA

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO E ELEITORAL. INTERESSE RECURSAL. SUBSISTÊNCIA. INFRAÇÕES POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS PRATICADAS POR PREFEITOS. PROCESSO DE CASSAÇÃO INSTAURADO POR CÂMARA MUNICIPAL. ART. 5º, I, DO DECRETO-LEI N. 201/1967. DENÚNCIA ESCRITA. NECESSIDADE. IMPOSSIBILIDADE DE SUBSTITUIÇÃO DA PEÇA ACUSATÓRIA POR RELATÓRIO DE COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO (CPI). VEREADOR DENUNCIANTE IMPEDIDO DE VOTAR NO JUÍZO DE RECEBIMENTO DA DENÚNCIA. RECURSO ESPECIAL PROVIDO.

I – O término do prazo do mandato para o qual eleito o Prefeito não implica carência superveniente do interesse processual de demanda na qual se pleiteia a anulação do processo de cassação, porquanto subsistem reflexos eleitorais decorrentes da condenação imposta pela Câmara Municipal, notadamente o afastamento da inelegibilidade descrita no art. 1º, I, c, da Lei Complementar n. 64/1990.

II – Nos termos do art. 5º, I, do Decreto-Lei n. 201/1967, a apresentação de denúncia escrita, subscrita por qualquer eleitor, configura requisito indispensável à deflagração de processo tendente a culminar na cassação do mandato do Prefeito, a qual deve conter a exposição dos fatos passíveis de demonstrar a ocorrência de infração político-administrativa, bem como a indicação das respectivas provas e testemunhas, regramento afinado aos princípios da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal, os quais exigem precisa delimitação do conteúdo da imputação para o regular desenvolvimento de quaisquer procedimentos punitivos.

III – Revela-se inviável substituir a denúncia escrita por relatórios elaborados por Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI), mediante mera encampação do conteúdo da manifestação investigativa, porquanto, não obstante a relevante função fiscalizatória exercida por tais órgãos, suas conclusões não se qualificam como acusação formal para efeito de deflagrar processo de cassação de mandato eletivo.

IV – Admitir a substituição da denúncia escrita pelo relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) significaria qualificar a peça conclusiva das investigações como

petição inaugural do processo de cassação do Prefeito, culminando, em consequência, no impedimento de todos os Vereadores que o subscreveram, pois qualificados como denunciante, na esteira do art. 5º, I, do Decreto-Lei n. 201/1967.

V – Conquanto ostente natureza política, a cassação de prefeitos encerra processo de cunho sancionatório, razão pela qual a existência de regras procedimentais expressamente consignadas em lei limita a atuação da Câmara Municipal, cujas conclusões sobre o recebimento da acusação e acerca do mérito da controvérsia somente podem ser reputadas válidas se estritamente observado o rito previsto no Decreto-Lei n. 201/1967.

VI – Recurso Especial provido.

RELATÓRIO

A EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA REGINA HELENA COSTA

(Relatora):

Trata-se de Recurso Especial interposto por **CLAUDIO MANOEL MELO** contra acórdão prolatado, por maioria, pela Oitava Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, no julgamento de Apelação, assim ementado (fl. 514e):

MANDADO DE SEGURANÇA – Cassação de Prefeito Municipal – Processo político-administrativo instaurado perante a Câmara Municipal após relatório final de Comissão Especial de Inquérito que apurou condutas ilegais na distribuição de vacinas para a COVID-19 – Desnecessidade de denúncia escrita, diante da existência de relatório final da CEI – Documento que permite o direito de defesa – Impedimento dos vereadores que participaram da comissão de inquérito – Inocorrência – Decreto- Lei nº 201/1967 que apenas trata do impedimento do vereador denunciante e não daquele que participa do inquérito – Vereador não tem a imparcialidade de um juiz togado - Democracia – Sentença denegatória da ordem mantida – Apelação não provida.

Com amparo no art. 105, III, *a*, da Constituição da República, alega-se, além de divergência jurisprudencial, ofensa ao art. 5º, I, do Decreto-Lei n. 201/1967, pelos seguintes fundamentos: *i*) a legislação exige que o processo de responsabilização de Prefeitos por infrações político-administrativas seja iniciado por denúncia escrita, sendo inviável substituir a peça inaugural por relatório elaborado por Comissão Especial de Inquérito (CEI); e *ii*) viabilizar a substituição de petição escrita por relatório elaborado em Comissão Especial de Inquérito (CEI) implicaria reconhecer seus subscritores como denunciante, os quais, por isso, seriam impedidos de participar no processo decisório sobre o recebimento da denúncia.

Com contrarrazões (fls. 583/601e), o recurso foi inadmitido (fls. 602/603e), tendo sido interposto Agravo nos próprios autos (fls. 606/624e), posteriormente convertido em Recurso Especial (fl. 676e).

O Ministério Público Federal se manifestou, na qualidade de *custos iuris*, opinando pelo conhecimento e provimento do Recurso Especial (fls. 668/673e).

É o relatório.

VOTO

A EXCELENTÍSSIMA SENHORA MINISTRA REGINA HELENA COSTA
(Relatora):

I. Admissibilidade do Recurso Especial

Por primeiro, destaco a subsistência do interesse processual no exame da controvérsia.

De fato, tendo o Recorrente sido eleito para exercer o cargo de Prefeito do Município de Rio Grande da Serra/SP nas eleições realizadas no ano de 2020, o respectivo mandato encerraria em 31.12.2024, circunstância, em tese, passível de ensejar a carência superveniente do interesse recursal, diante da inviabilidade de, mediante anulação do Processo de Cassação n. 350/2021, determinar sua reintegração à chefia do Poder Executivo local.

Nada obstante, de acordo com o art. 1º, I, c, da Lei Complementar n. 64 /1990, é inelegível, para as eleições que se realizarem durante o período remanescente e nos 8 (oito) anos subsequentes ao término do mandato, o Prefeito que perdeu o respectivo cargo eletivo pelo cometimento de infrações político-administrativas.

Por isso, estando o Recorrente inelegível até o pleito eleitoral de 2032 por força do Processo de Cassação n. 350/2021, cuja invalidade ora se busca reconhecer, impõe-se o exame do mérito do Recurso Especial, porquanto, como apontado pelo tribunal de origem, subsistem consequências eleitorais decorrentes do procedimento levado a cabo pela Câmara Municipal (fl. 515e).

De outra parte, anoto que as questões federais foram satisfatoriamente prequestionadas, estando o Recurso Especial hígido para julgamento, porquanto presentes os pressupostos de admissibilidade e ausentes outras questões prejudiciais e /ou preliminares a serem examinadas.

Convém assinalar, outrossim, que o exame da pretensão veiculada não demanda reexame fático-probatório, não se aplicando o óbice da Súmula n. 7/STJ.

Da mesma maneira, anote-se ter a Corte local dirimido a controvérsia com arrimo em fundamentos infraconstitucionais.

II. Contornos da lide e delimitação da controvérsia

Na origem, cuida-se de Mandado de Segurança impetrado por **CLAUDIO MANOEL MELO**, ora Recorrente, objetivando reconhecer a nulidade do Processo de Cassação n. 350/2021, instaurado pela Câmara Municipal de Rio Grande da Serra/SP para a cassação de seu mandato de Prefeito, alegando, em síntese: *i*) ausência de denúncia escrita para delimitar o conteúdo da acusação, peça indevidamente substituída pelo Relatório Final da Comissão Especial de Inquérito (CEI), em contrariedade ao art. 5º, I, do Decreto-Lei n. 201/1967; e *ii*) ainda que se admitisse a

validade de tal procedimento, forçoso concluir pelo impedimento dos Vereadores subscritores do apontado Relatório Final para o julgamento, porquanto qualificados como denunciantes.

Em primeira instância, a ordem foi denegada (fls. 393/394e), decisão mantida, por maioria, pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em acórdão não unânime (fls. 513/529e), pelas seguintes razões: a) “[o] procedimento administrativo foi instaurado mediante relatório final da Comissão Especial de Inquérito, ou seja, um documento escrito e formal, descritivo dos atos imputados ao apelante. Respeitado, assim, o regramento do artigo 5º do Decreto-Lei nº 201/1967. [...] A regra é flexível justamente para favorecer o controle político do Poder Executivo Municipal. Exigir maiores formalidades à Câmara Municipal seria contrariar o objetivo da lei” (fl. 516e); e b) o art. 5º, I, do Decreto-Lei n. 201/1967 veda a participação de Vereador denunciante na votação sobre o recebimento da denúncia, não se aplicando tal regra de impedimento à mera participação do edil em Comissão de Inquérito, pois, encerrando o julgamento do Prefeito pela Câmara de Vereadores juízo eminentemente político, é inexigível dos parlamentares municipais absoluta neutralidade.

Nesse contexto, o cerne da controvérsia reside em analisar a possibilidade de suplantar, no processo de cassação de mandato de Prefeito pela Câmara Municipal, a exigência de denúncia escrita por relatório elaborado por Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), e, à vista dessa premissa, aferir eventual impedimento dos parlamentares municipais subscritores da peça substitutiva para juízo de delibação do procedimento punitivo, à luz do disposto no art. 5º, I, do Decreto-Lei n. 201/1967.

III. Moldura normativa

III.1. Disciplina jurídica das infrações político-administrativas cometidas por Prefeitos Municipais

Nos termos dos arts. 22, I, e 85, parágrafo único, da Constituição da República, compete à União legislar sobre direito processual e eleitoral, bem como definir e estabelecer as normas de processo e julgamento dos crimes de responsabilidade, assim compreendidas as infrações político-administrativas cuja comprovação pode render ensejo à perda do mandato eletivo do Chefe do Poder Executivo.

Em âmbito infraconstitucional, enquanto, de um lado, a Lei n. 1.079/1950 positivou o regramento atinente aos crimes de responsabilidade aplicáveis às altas autoridades dos Poderes da União, dos Estados e do Distrito Federal, o Decreto-Lei n. 201/1967, por sua vez, a par de estabelecer, em seu art. 4º, o rol de infrações político-administrativas a que estão sujeitos os Prefeitos Municipais, prescreve, de maneira detida, as regras atinentes ao processo para a cassação do respectivo mandato, como segue:

Art. 5º O processo de cassação do mandato do Prefeito pela Câmara, por infrações definidas no artigo anterior, obedecerá ao seguinte rito, se outro não for estabelecido pela legislação do Estado respectivo:

I – A denúncia escrita da infração poderá ser feita por qualquer eleitor, com a exposição dos fatos e a indicação das provas. Se o denunciante for Vereador, ficará impedido de votar sobre a denúncia e de integrar a Comissão processante, podendo, todavia, praticar todos os atos de acusação. Se o denunciante for o Presidente da Câmara, passará a Presidência ao substituto legal, para os atos do processo, e só votará se necessário para completar o quorum de julgamento. Será convocado o suplente do Vereador impedido de votar, o qual não poderá integrar a Comissão processante.

II – De posse da denúncia, o Presidente da Câmara, na primeira sessão, determinará sua leitura e consultará a Câmara sobre o seu recebimento. Decidido o recebimento, pelo voto da maioria dos presentes, na mesma sessão será constituída a Comissão processante, com três Vereadores sorteados entre os desimpedidos, os quais elegerão, desde logo, o Presidente e o Relator.

III – Recebendo o processo, o Presidente da Comissão iniciará os trabalhos, dentro em cinco dias, notificando o denunciado, com a remessa de cópia da denúncia e documentos que a instruírem, para que, no prazo de dez dias, apresente defesa prévia, por escrito, indique as provas que pretender produzir e arrole testemunhas, até o máximo de dez. Se estiver ausente do Município, a notificação far-se-á por edital, publicado duas vezes, no órgão oficial, com intervalo de três dias, pelo menos, contado o prazo da primeira publicação. Decorrido o prazo de defesa, a Comissão processante emitirá parecer dentro em cinco dias, opinando pelo prosseguimento ou arquivamento da denúncia, o qual, neste caso, será submetido ao Plenário. Se a Comissão opinar pelo prosseguimento, o Presidente designará desde logo, o início da instrução, e determinará os atos, diligências e audiências que se fizerem necessários, para o depoimento do denunciado e inquirição das testemunhas.

IV – O denunciado deverá ser intimado de todos os atos do processo, pessoalmente, ou na pessoa de seu procurador, com a antecedência, pelo menos, de vinte e quatro horas, sendo-lhe permitido assistir as diligências e audiências, bem como formular perguntas e reperguntas às testemunhas e requerer o que for de interesse da defesa.

V – Concluída a instrução, será aberta vista do processo ao denunciado, para razões escritas, no prazo de 5 (cinco) dias, e, após, a Comissão processante emitirá parecer final, pela procedência ou improcedência da acusação, e solicitará ao Presidente da Câmara a convocação de sessão para julgamento. Na sessão de julgamento, serão lidas as peças requeridas por qualquer dos Vereadores e pelos denunciados, e, a seguir, os que desejarem poderão manifestar-se verbalmente, pelo tempo máximo de 15 (quinze) minutos cada um, e, ao final, o denunciado, ou seu procurador, terá o prazo máximo de 2 (duas) horas para produzir sua defesa oral;

VI – Concluída a defesa, proceder-se-á a tantas votações nominais, quantas forem as infrações articuladas na denúncia. Considerar-se-á afastado, definitivamente, do cargo, o denunciado que for declarado pelo voto de dois terços, pelo menos, dos membros da Câmara, em curso de qualquer das infrações especificadas na denúncia. Concluído o julgamento, o Presidente da Câmara proclamará imediatamente o resultado e fará lavrar ata que consigne a votação nominal sobre cada infração, e, se houver condenação, expedirá o competente decreto legislativo de cassação do mandato de Prefeito. Se o resultado da votação for absolutório, o Presidente determinará o arquivamento do processo. Em qualquer dos casos, o Presidente da Câmara comunicará à Justiça Eleitoral o resultado.

VII – O processo, a que se refere este artigo, deverá estar concluído dentro em noventa dias, contados da data em que se efetivar a notificação do acusado. Transcorrido o prazo sem o julgamento, o processo será

arquivado, sem prejuízo de nova denúncia ainda que sobre os mesmos fatos (destaque meu).

À vista dessa disciplina normativa, avulta a existência de denúncia escrita, subscrita por qualquer eleitor, como requisito indispensável à deflagração de processo tendente a culminar na cassação do mandato do Prefeito, a qual deve conter a exposição dos fatos passíveis de demonstrar a ocorrência de infração político-administrativa, bem como a indicação das provas e testemunhas (art. 5º, I, do Decreto-Lei n. 201/1967).

Ainda, após apresentação de denúncia escrita, incumbe ao Presidente da Câmara Municipal a leitura da peça acusatória no respectivo Plenário, de modo a viabilizar deliberação sobre o seu recebimento pelos parlamentares locais, cujo juízo positivo dará início ao processo de cassação a ser conduzido por Comissão Processante (art. 5º, II, do Decreto-Lei n. 201/1967).

Ademais, outorgando-se a qualquer eleitor – inclusive aos membros da Câmara Municipal – a prerrogativa de apresentar denúncia em face do Chefe do Poder Executivo local, o Decreto-Lei n. 201/1967 fixa específica regra de impedimento voltada a obstar a participação de Vereador denunciante no juízo deliberatório da acusação, bem como a interditar a composição da Comissão Processante por parlamentar com direto interesse na causa (art. 5º, I), determinação afinada ao princípio do juiz natural, o qual assegura a todos o julgamento perante órgão independente e imparcial (art. 5º, XXXVII e LIII, da Constituição da República).

Outrossim, o Decreto-Lei n. 201/1967 igualmente determina a realização de diversos atos procedimentais por escrito – a exemplo da defesa prévia (art. 5º, III), das razões finais do acusado e do parecer da Comissão Processante (art. 5º, IV) –, de modo a compatibilizar a necessidade de esmerada apuração de atos de elevada gravidade e a observância aos princípios da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal, os quais exigem precisa delimitação do conteúdo da imputação e das razões defensivas para o regular desenvolvimento de quaisquer procedimentos punitivos (art. 5º, LIV e LV, da Constituição da República).

Trata-se, portanto, de procedimento destinado a apurar condutas violadoras da ordem jurídica e passíveis de ensejar a grave sanção de perda do mandato conquistado por voto popular, exigindo, conseqüentemente, estrito cumprimento das regras previstas no Decreto-Lei n. 201/1967, sob pena de macular sua hígidez e culminar no afastamento do Prefeito Municipal do cargo ao arrepio dos princípios da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal.

III.2. Regramentos sobre o papel das Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs)

Nos moldes do art. 58, § 3º, da Constituição da República, “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*” (destaque meu).

Por sua vez, de acordo com o art. 6º-A da Lei n. 1.579/1952, incluído pela Lei n. 13.367/2016, “a Comissão Parlamentar de Inquérito encaminhará relatório circunstanciado, com suas conclusões, para as devidas providências, entre outros órgãos, ao Ministério Público ou à Advocacia-Geral da União, com cópia da documentação, para que promovam a responsabilidade civil ou criminal por infrações apuradas e adotem outras medidas decorrentes de suas funções institucionais”.

Dessume-se de tais dispositivos o imanente papel das Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) enquanto órgãos integrantes do Poder Legislativo e destinados a exercer o poder fiscalizatório dos afazeres públicos.

Entretanto, a despeito dessa relevante função, as conclusões firmadas por tais órgãos investigativos, consolidadas em relatório final circunstanciado, não implicam automática imputação de responsabilidades; ao revés, caso suas apurações rendam ensejo à identificação de desvios ou de infrações de natureza administrativa, civil ou criminal, incumbe-lhes remeter o conteúdo da investigação aos órgãos competentes – notadamente ao Ministério Público –, para que seja promovida, em âmbito próprio, a responsabilização das pessoas físicas ou jurídicas infratoras, na esteira dos apontados arts. 58, § 3º, da Constituição da República, e 6º-A da Lei n. 1.579/1952.

Dessarte, conquanto relatório elaborado por Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) traduza documento formalizador do encerramento das investigações, sua elaboração não importa, por si só, inauguração de processo administrativo ou judicial voltado a impor sanções pela prática de ilícitos, os quais somente são iniciados por iniciativa dos órgãos competentes e desde que observado o pertinente regramento processual.

IV. Lineamentos doutrinários

A respeito da exegese do art. 5º, I, do Decreto-Lei n. 201/1967, Tito Costa adverte ser possível extrair do preceito (i) a exigência de denúncia escrita, descrevendo, de forma clara e articulada, o ilícito imputado, sob pena de inépcia, regra cujo descumprimento implica cerceamento de defesa, e (ii) a necessidade de isenção dos parlamentares municipais no juízo de recebimento da peça acusatória, garantia consagrada mediante o impedimento do Vereador denunciante na votação acerca da instauração do processo de perda do mandato do Prefeito:

Se o denunciante for Vereador, ficará impedido de votar sobre a denúncia quando a Câmara deliberar sobre o seu recebimento ou não; fica-lhe vedado, também, integrar a Comissão processante, podendo, todavia, praticar todos os atos de acusação.

[...]

A denúncia deve ser formalizada com clareza, expondo os fatos e indicando as provas. Embora não se possa exigir dela a precisão técnica de uma

denúncia penal, necessário será, entretanto, que seja redigida de forma a permitir o ajustamento dos fatos à letra da lei e, assim, possibilitar ao acusado a elaboração de sua defesa. Se assim não for, se esse mínimo não tiver sido atendido, a denúncia será inepta e não poderá ser aceita.

[...]

Nos processos de cassação de mandato eletivo há efetivamente uma acusação e alguém que é alvo dela: o acusado. A defesa do mandato, que advém do voto popular, é um direito e um dever do denunciado, razão pela qual há de estar cercada de todas as garantias. Dentre essas garantias ressalta a necessidade de existência de uma denúncia clara, com a narração de fatos típicos ajustáveis à figura legal da infração referida, como no processo penal.

Temos sustentado, e não será demais reiterar, que a denúncia deve narrar fatos ajustando-os à letra da lei, a fim de tipificá-los e, dessa forma, possibilitar a defesa do acusado, em toda sua plenitude, como assegura a Constituição.

(In: Responsabilidade de Prefeitos e Vereadores. 5ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, pp. 320-322 – destaques meus).

A articulação entre ambas as regras, ademais, resulta em exegese segundo a qual é impróprio substituir a denúncia escrita por relatórios elaborados por Comissões Parlamentares de Inquérito (CPI), mediante mera encampação do conteúdo da manifestação investigativa, porquanto tal procedimento redundaria no impedimento dos Vereadores que participaram das apurações iniciais, os quais, na qualidade de denunciantes, não poderiam tomar assento nas deliberações sobre o juízo de admissibilidade da acusação, como doutrina José Nilo de Castro:

Tem-se, aqui, a satisfação do princípio da livre denunciabilidade popular, que é postulado aplicável ao processo de responsabilização político-administrativa dos agentes políticos. Não é admitida denúncia fumada por partidos políticos, v.g., assim como não se tem como válida encampação de Relatório Final de Comissão Parlamentar de Inquérito pelo Plenário da Câmara, deflagrando o processo, como se fosse denúncia. Pudessem admitir-se denúncia encampada precisaria ter-se-ia a hipótese de impedimento de todos os Vereadores que votaram pela encampação do Relatório Final da CPL como denúncia.

(In: A Defesa dos Prefeitos e Vereadores em face do Decreto-Lei n. 201/67. 6ª Ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2011, p. 244 – destaque meu).

Desse modo, constatando uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) a existência de infração político-administrativa que comprometa a regularidade do mandato do Prefeito Municipal, não é suficiente o mero acolhimento de seu relatório para inaugurar o respectivo processo de cassação, impondo-se, diversamente, o irrestrito cumprimento dos requisitos de validade do procedimento punitivo – especialmente a formulação de denúncia escrita pela parte legitimada –, pois, como advertia Geraldo Ataliba há 5 (cinco) décadas, “[...] a Comissão Parlamentar de Inquérito não supre as formalidades previstas no Decreto-Lei n. 201. Apenas prepara o processo próprio” (*Comissão Parlamentar de Inquérito e Poder Legislativo Municipal. In : Revista de Direito Público*, v. 7, n. 35/36, jul./dez. 1975, pp. 283-305).

Analizada a doutrina pertinente, prossigo com o exame do panorama jurisprudencial.

IV. Panorama jurisprudencial

Inicialmente, anoto ter o Supremo Tribunal Federal, em mais de uma oportunidade, reconhecido a higidez normativa do Decreto-Lei n. 201/1967 no tocante à definição de infrações político-administrativas praticadas por Prefeitos e, ainda, quanto à fixação das respectivas regras de processo e julgamento, rechaçando, por conseguinte, a constitucionalidade de atos normativos locais conflitantes com a legislação federal, exegese atualmente cristalizada na Súmula Vinculante n. 46, segundo a qual “[...] a definição dos crimes de responsabilidade e o estabelecimento das respectivas normas de processo e julgamento são de competência legislativa privativa da União” (cf. SS n. 5.279/AM-AgR, Relator Ministro DIAS TOFFOLI, TRIBUNAL PLENO, j. 28.6.2019, DJe 2.9.2019; e RE n. 799.944/PB-AgR, Relator Ministro DIAS TOFFOLI, PRIMEIRA TURMA, j. 16.12.2014, DJe 12.2.2015).

Pontue-se, ademais, a existência de diversas decisões monocráticas proferidas pelos Srs. Ministros do Supremo Tribunal Federal anulando processos administrativos de cassação de mandatos de Prefeitos instaurados em Câmaras Municipais por descumprimento do rito previsto no art. 5º do Decreto-Lei n. 201/1967, notadamente quando fundamentados em normas locais conflitantes com a legislação federal (cf. Rcl n. 42.849/PR, Ministra ROSA WEBER, DJe 12.3.2021; Rcl n. 42.923/MG, Ministro ROBERTO BARROSO, DJe 9.9.2020; Rcl 32.175/CE, Ministro GILMAR MENDES, DJe 7.12.2018; Rcl 29.796/PA, Ministro ALEXANDRE DE MORAES, DJe 5.3.2018).

Na mesma linha, remarque-se a orientação do Plenário da mesma Corte no sentido de que, concluídas as investigações iniciadas por Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), é legítima a remessa do respectivo relatório final aos órgãos e entidades competentes para que, com base nas diligências deflagradas durante seus trabalhos, adotem as medidas direcionadas à promoção das responsabilidades civil e criminal eventualmente decorrentes das infrações apuradas (cf. MS n. 34.864/DF-AgR, Relator Ministro CELSO DE MELLO, TRIBUNAL PLENO, j. 5.10.2018, DJ 24.10.2018; MS n. 35.216/DF-AgR, Relator Ministro LUIZ FUX, TRIBUNAL PLENO, j. 17.11.2017, DJe 27.11.2017; HC n. 95.277/MS, Relatora Ministra CÁRMEN LÚCIA, TRIBUNAL PLENO, j. 19.12.2008, DJe 20.2.2009).

Por sua vez, não obstante o ineditismo do tema nesta Corte, a controvérsia sob escrutínio é objeto de soluções díspares nas instâncias ordinárias.

A título de exemplo, enquanto no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo prevalece orientação segundo a qual, a par da viabilidade de substituição de denúncia escrita por relatório elaborado em Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), os Vereadores que subscreveram a conclusão das apurações legislativas não estão impedidos de tomar assento no juízo de delibação da peça acusatória, por sua vez, nos Tribunais de Justiça dos Estados do Amazonas e do Mato Grosso Sul reconhece-se ser inviável suplantiar a necessidade de petição escrita pela manifestação concludente de apurações levadas a cabo na Câmara Municipal, sob pela de

contrariedade ao art. 5º, I, do Decreto-Lei n. 201/1967 (cf. TJSP: Apelação Cível n. 1006606-14.2014.8.26.0462, Rel. Des. FRANCISCO BIANCO, 5ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO, j. 7.10.2024; e Apelação Cível n. 1001007-94.2021.8.26.0512, Rel. Des. PERCIVAL NOGUEIRA, 8ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO, j. 21.2.2024; TJAM: Mandado de Segurança n. 4004533-58.2014.8.04.0000, Rel. Des. JORGE MANOEL LOPES LINS, CÂMARAS REUNIDAS, j. 29.7.2015; e TJMS: Apelação e Remessa Necessária n. 0801724-79.2018.8.12.0029, Rel. Des. LUIZ ANTÔNIO CAVASSA DE ALMEIDA, 1ª CÂMARA CÍVEL, j. 8.2.2021).

Dessarte, diante do dissenso jurídico a respeito da exegese da norma estampada no art. 5º, I, do Decreto-Lei n. 201/1967, incumbe a este Tribunal Superior exercer sua função precípua de uniformizar a interpretação e a aplicação da legislação federal, consoante prescreve o art. 105, III, da Constituição da República.

Anotado o panorama jurisprudencial, passo ao exame do caso concreto.

V. Exame do caso concreto

No caso, a Câmara Municipal de Rio Grande da Serra/SP aprovou a instauração de Comissão Parlamentar para apurar suspeitas de burla à fila de vacinação contra a Covid-19 em face do Recorrente, cujo Relatório Final, aprovado por maioria dos Vereadores que a compunham, apontou a existência de indícios de infração político-administrativa.

Submetido o documento ao Plenário da Câmara Municipal, deliberou-se por sua aprovação e a consequente instauração do processo de cassação do mandato do Prefeito, substituindo-se a exigência de denúncia escrita pela apresentação do Relatório Final da Comissão de Inquérito, rito cancelado pelo tribunal de origem, pois “[...] o procedimento administrativo foi instaurado mediante relatório final da Comissão Especial de Inquérito, ou seja, um documento escrito e formal, descritivo dos atos imputados ao apelante” (fl. 516e), anotando-se, ademais, que a regra do art. 5º, I, do Decreto-Lei n. 201/1967 “[...] é flexível justamente para favorecer o controle político do Poder Executivo Municipal. Exigir maiores formalidades à Câmara Municipal seria contrariar o objetivo da lei” (fl. 516e).

Nesse contexto, impõe-se a reforma do acórdão recorrido, porquanto, diante da regra plasmada no art. 5º, I, do Decreto-Lei n. 201/1967, cuja dicção é clara, revela-se impróprio suplantiar a exigência de denúncia escrita pela mera apresentação de relatório dos trabalhos investigativos realizados por Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI).

Com efeito, não obstante a relevante função fiscalizatória exercida pelas Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs) – órgãos de estatura constitucional voltados à apuração de fatos determinados e aos quais foram conferidos poderes de instrução próprios de autoridades judiciais, na esteira do art. 58, § 3º, da Constituição da República –, suas conclusões não se qualificam como denúncia formal para efeito de deflagrar, por si sós, qualquer procedimento punitivo, cuja iniciativa incumbe as pessoas ou órgãos competentes para tal finalidade.

Ademais, a regra cristalizada no art. 5º, I, do Decreto-Lei n. 201/1967, ao exigir a apresentação de denúncia escrita, formulada por qualquer eleitor, como requisito indispensável para a instauração de processo de cassação do mandato de Prefeito, deflui dos princípios da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal, porquanto peça na qual devem ser pormenorizadas as condutas imputadas ao denunciado, delimitando, assim, o conteúdo da acusação e os fatos sobre os quais não se debruçar os membros da Câmara Municipal para a formulação de seu convencimento.

A par disso, conquanto ostente natureza política, a cassação de prefeitos encerra nítido processo de cunho sancionatório. Desse modo, a existência de regras procedimentais expressamente consignadas em lei limita a atuação da Câmara Municipal, cujas conclusões sobre o recebimento da acusação e acerca do mérito da controvérsia somente podem ser reputadas hígidas se estritamente observado o rito previsto no Decreto-Lei n. 201/1967.

Assim, sendo incontroversa a ausência de denúncia escrita, inviável cancelar o procedimento adotado pela Câmara Municipal de Rio Grande da Serra/SP, sendo nulo, desde o seu nascedouro, o processo de cassação do mandato eletivo de Prefeito titularizado pelo Recorrente.

Outrossim, caso fosse possível admitir a substituição da denúncia escrita pelo relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI), tal procedimento significaria qualificar a peça conclusiva das investigações como petição inaugural do processo de cassação do Prefeito, culminando, em consequência, no impedimento de todos os Vereadores que o subscreveram, pois passariam a ser qualificados como denunciantes, na esteira do art. 5º, I, do Decreto-Lei n. 201/1967.

Por isso, como bem apontado no parecer do Ministério Público Federal, partindo-se da equivocada premissa de que “[...] o relatório da comissão processante poderia ser utilizado como substitutivo de denúncia, os vereadores que assinaram tal documento não poderiam integrar a comissão processante, nos termos do art. 5º, I, do DL 201. Ou o relatório vale como denúncia, e seus signatários estão impedidos, ou não vale, e o processo é nulo” (fl. 673e).

De todo modo, uma vez reconhecida a mácula originária no processo de cassação, instaurado independentemente da peça formal inaugurando a acusação, de rigor o acolhimento da insurgência.

Posto isso, **DOU PROVIMENTO** ao Recurso Especial e **CONCEDO A SEGURANÇA** para, diante da ausência de denúncia escrita, anular o Processo de Cassação n. 350/2021.

Custas pela parte Impetrada.

Indevidos honorários advocatícios, na forma do art. 25 da Lei n. 12.016/2009 e da Súmula n. 105/STJ.

É o voto.

CERTIDÃO DE JULGAMENTO
PRIMEIRA TURMA

Número Registro: 2024/0326656-0

PROCESSO ELETRÔNICO REsp 2.181.770 / SP

Números Origem: 10010079420218260512 20240000122969

PAUTA: 06/05/2025

JULGADO: 06/05/2025

Relatora

Exma. Sra. Ministra **REGINA HELENA COSTA**

Presidente da Sessão

Exmo. Sr. Ministro SÉRGIO KUKINA

Subprocurador-Geral da República

Exmo. Sr. Dr. AURÉLIO VIRGÍLIO VEIGA RIOS

Secretária

Bela. BÁRBARA AMORIM SOUSA CAMUÑA

AUTUAÇÃO

RECORRENTE : CLAUDIO MANOEL MELO
ADVOGADOS : LEONARDO FREIRE PEREIRA - SP163533
CARLOS EDUARDO GOMES CALLADO MORAES - SP242953
RAFAEL CEZAR DOS SANTOS - SP342475
ANGÉLICA ANTONIA SHIHARA DE ASSIS FREIRE PEREIRA -
SP299801
RECORRIDO : CAMARA MUNICIPAL DE RIO GRANDE DA SERRA
RECORRIDO : CHARLES DAVID FAUSTINO FUMAGALLI
ADVOGADO : NILTON DOS SANTOS OLIVEIRA JÚNIOR - SP133894

ASSUNTO: DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Atos
Administrativos - Revisão/Desconstituição de Ato Administrativo

CERTIDÃO

Certifico que a egrégia PRIMEIRA TURMA, ao apreciar o processo em epígrafe na
sessão realizada nesta data, proferiu a seguinte decisão:

A PRIMEIRA TURMA, por unanimidade, deu provimento ao recurso especial, nos
termos do voto da Sra. Ministra Relatora.

Os Srs. Ministros Gurgel de Faria, Paulo Sérgio Domingues, Benedito Gonçalves e
Sérgio Kukina (Presidente) votaram com a Sra. Ministra Relatora.

C54224549644-23812@ 2024/0326656-0 - REsp 2181770