Cassação de Mandato e Alguns Limites Procedimentais no Decreto-Lei nº 201/1967: Uma visão crítica ao entendimento da jurisprudência atual, ante ao princípio do formalismo rigoroso como proteção processual à soberania popular, à luz da constituição cidadã

Pedro Henrique de Moraes Ribeiro, pedrohrrmoraes@gmail.com[1]
Bruna de Paula Polanzan, Faculdade FGP, brunapolanzan@gmail.com [2]
João Gabriel de Oliveira Lima Felão, Faculdade FGP, brunapolanzan@gmail.com [3]

doi.org/10.29327/2800502.2.1-10

RESUMO: O presente artigo examina os limites procedimentais estabelecidos pelo Decreto-Lei nº 201/1967 para o processo de cassação de mandato de Prefeitos e Vereadores, com enfoque crítico ao entendimento consolidado na jurisprudência acerca da natureza jurídica do prazo de 05 (cinco) dias destinado à deliberação inicial da Comissão Processante. A partir de metodologia fundada em revisão normativa, doutrinária e jurisprudencial, com interpretação sistemática e teleológica, o trabalho sustenta que a flexibilização das regras procedimentais da referida norma se revela incompatível com os princípios constitucionais do devido processo legal, da segurança jurídica e da soberania popular. Argumenta-se que o mandato eletivo, por constituir expressão institucional da soberania popular, somente pode ser suprimido mediante observância estrita das formas legais previamente estabelecidas, razão pela qual se propõe a superação do formalismo moderado em favor do princípio do formalismo rigoroso, como garantia democrática de proteção ao voto e à vontade do eleitor, nos termos da Constituição Federal de 1988.

PALAVRAS-CHAVE: Cassação de mandato. Decreto-Lei nº 201/1967. Soberania popular. Formalismo rigoroso. Devido processo legal. Comissão Processante

[1] Graduado pela Centro Universitário de Bauru mantido pela Instituição de Toledo Ensino.
[2] Mestra em Direito pela Instituição Toledo de Ensino, MBA em Gestão Estratégica de Pessoas pela FGP, professora universitária, Coordenadora do Curso de Direito da FGP.
[3] Professor da Faculdade FGP. Coordenador do Núcleo de Prática Jurídica da Faculdade FGP. Mestre em Sistema Constitucional de Garantia de Direitos pela Faculdade de Direito de Bauru/ITE. Especialista em Direito Previdenciário. Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito de Bauru/ITE.

1. INTRODUÇÃO

As disposições contidas no Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1.967, estabelecem a disciplina específica para os processos políticos-administrativos voltados à apuração de infrações imputadas a Prefeitos e Vereadores, por meio da previsão de rito próprio estabelecido para eventual cassação de mandato.

Todavia, a cassação de mandato eletivo deve ser a última instância de intervenção do Poder Legislativo local que, por sua natureza e gravidade da penalidade, e somente pode ser imposta mediante um procedimento justo, transparente, com elevador rigor legal, prestigiando a máxima proteção ao voto e, sobretudo, à soberania popular.

Assim, para a compreensão do presente trabalho, é importante descrever, ainda que de forma bastante concisa, o procedimento estabelecido pela citada norma.

O procedimento se inicia com apresentação da denúncia escrita, que pode ter origem de qualquer cidadão em pleno gozo de seus direitos políticos, e deverá ser acompanhada da exposição dos fatos e indicação das provas.

Ato contínuo, a denúncia deverá ser lida no Plenário da Câmara Municipal, preferencialmente em sessão pública, para deliberação dos vereadores acerca do recebimento, que será provida por meio do voto da maioria dos presentes. Recebida a denúncia, a Casa de Leis, na mesma sessão, deverá constituir a Comissão Processante, que será composta por três vereadores sorteados dentre os desimpedidos, cabendo, assim, a esse colegiado a condução dos trabalhos.

Formada a Comissão, seus trabalhos devem ser iniciados em 05 (cinco) dias, com a notificação do denunciado para apresentar defesa preliminar no prazo de 10 (dez) dias. Com ou sem a apresentação da defesa no prazo estabelecido, a Comissão terá o prazo de 05 dias para emitir parecer sobre o arquivamento ou prosseguimento da denúncia, que alguns classificam como deliberação inicial.

Somente após a deliberação inicial, se favorável ao prosseguimento do procedimento, é instaurada validamente a fase instrutória, de modo que após as audiências, oitivas e diligências, é aberto o prazo de apresentação das razões escritas, também chamadas de alegações finais, no prazo de 05 (cinco) dias.

Após a apresentação dessa última manifestação da defesa, a Comissão emitirá parecer final, pela procedência ou improcedência da acusação, e solicitará ao Presidente da Câmara a convocação de sessão para julgamento.

Importante registrar que o procedimento deve ser finalizado dentro do prazo de 90 (noventa) dias corridos, contados da notificação do acusado para defesa, sob pena de arquivamento.

O procedimento delineado no Decreto-Lei nº 201/1967 evidencia que o legislador não estruturou um rito aberto ou flexível, mas um procedimento composto por atos sucessivos, encadeados e temporalmente delimitados.

Entre esses atos, assume especial importância a deliberação inicial da Comissão Processante acerca do prosseguimento ou arquivamento da denúncia, pois é precisamente esse pronunciamento que autoriza, em termos jurídicos, a transição entre a fase preliminar e a fase instrutória. Trata-se, portanto, de ato que não apenas integra o procedimento, mas condiciona a sua continuidade regular.

Não obstante essa central importância, que deveria dar a esse ato o status de condição de procedibilidade, consolidou-se na jurisprudência orientação no sentido de que a extrapolação do prazo de 05 (cinco) dias para a emissão do parecer inicial não ensejaria nulidade, desde que não demonstrado prejuízo à defesa e desde que o procedimento seja concluído dentro do prazo total de 90 (noventa) dias.

A partir dessa leitura, o prazo de 90 (noventa) dias, estabelecido para a conclusão do procedimento, é usualmente compreendido como decadencial, ao passo em que o prazo de 05 (cinco) dias determinado para a deliberação inicial é tratado como impróprio, vale dizer, como um lapso cujo descumprimento não comprometeria, por si só, a validade do procedimento.

Nesse cenário, por meio do estudo da adequação constitucional dos dispositivos do Decreto-Lei nº 201/1967, notadamente no que diz respeito a proteção à soberania popular e ao devido processo legal, é que o presente trabalho chegou a um ponto crítico do posicionamento hoje adotado pela jurisprudência.

Diante desse problema, o presente artigo tem por objetivo examinar a (in)compatibilidade dessas interpretações, relacionadas a flexibilização das regras

procedimentais do Decreto-Lei nº 201/1967, com os princípios constitucionais norteadores da interpretação da lei, tomando como eixo central a natureza jurídica do prazo para emissão do parecer inicial pela Comissão Processante.

Para o desenvolvimento da pesquisa, é adotada metodologia fundada em revisão normativa, doutrinária e jurisprudencial, mediante interpretação sistemática e teleológica do Decreto-Lei nº 201/1967, em diálogo com os princípios constitucionais aplicáveis ao processo sancionador e ao regime democrático.

O estudo está estruturado em três eixos principais. Inicialmente, é examinado o rito do procedimento previsto no Decreto-Lei nº 201/1967, com especial atenção à posição da deliberação inicial na sequência procedimental. Por fim, são analisadas as implicações constitucionais da flexibilização desse prazo inicial, com a sustentação da necessidade de uma leitura mais rigorosa do procedimento à luz do devido processo legal, da segurança jurídica e da soberania popular.

2. DEMOCRACIA, SOBERANIA POPULAR E EXCEPCIONALIDADE DA CASSAÇÃO DE MANDATO

A cassação do mandato deve ser a ultima ratio, dada a proteção da estrutura de Estado que se formou da vontade do constituinte originário, cuja composição ocorreu pela vontade do povo que escolheu seus representantes que, nesse particular, assumiram a função de serem os formadores da Constituição Brasileira em vigência.

Não por acaso, é que o art. 1º da Carta Magna estabelece, expressamente, que o Brasil se constitui como Estado Democrático de Direito, deixando evidente a adesão à democracia de um Estado liberal, mostrando, ao menos do ponto de vista formal, especial valor jurídico à soberania popular quando se prevê que “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

A ideia é clara, dar especial proteção à soberania popular, o que somente é possível, em primeiro plano e do ponto de vista formal, garantindo eleições justas e limpas, sem aqui entrar no mérito das estruturas e formações dos interesses políticos do país que podem muitas vezes, por questões econômicas, desequilibrar as oportunidades do chamado “jogo político”.

Tudo para que o povo, ainda que de forma indireta, escolha quem irá dirigir o Estado nas suas mais diversas estruturas, divisões e subdivisões das funções essenciais do poder.

Essa concepção típica de um Estado Liberal, como leciona o professor José Joaquim Gomes Canotilho (CANOTILHO, 1993, p. 99-100), não se desenvolveu de maneira repentina no constitucionalismo contemporâneo.

Isso porque, referida afirmação, a de soberania popular, resulta de um longo processo histórico de transformação das teorias acerca da origem do poder político, bem como das novas demandas surgidas de novas lutas pelo Poder do Estado.

Durante séculos coexistiram formulações que buscavam justificar o poder do governante a partir de fundamentos teocráticos, segundo os quais a autoridade derivaria diretamente da vontade divina, como se essa vontade pudesse até limitar o poder do monarca, o que não escapava de distorções em prol de conveniências políticas, existindo outras construções que procuravam fundamentar o poder na própria comunidade política, reconhecendo no povo o titular originário da soberania.

Com o avanço das teorias democráticas de modelo contratualista, se consolida gradualmente a compreensão de que o poder político pertence ao povo, ao menos do ponto de vista formal, sendo os governantes apenas depositários temporários dessa autoridade, exercendo-a por delegação da comunidade política.

No Estado Moderno, após todos os conflitos coloniais e com a divisão de fronteiras que se tem praticamente intacta até hoje, salvo algumas exceções, especialmente no pós Segunda Guerra Mundial, foi provocado um movimento de recomposição institucional diante da contenção de uma das maiores rupturas políticas da história, verificadas em diversos países, com influência na reconstrução institucional do Brasil, havendo a tentativa com a Constituição de 1946 de restabelecer o regime democrático e reequilibrar a organização do Estado brasileiro, rompendo com o período autoritário do Estado Novo, mediante a adoção de princípios constitucionais, tais como a separação de poderes, a garantia de direitos fundamentais e a valorização das instituições representativas, como instrumentos de contenção do arbítrio estatal e de legitimação do poder político.

No entanto, anos depois, em 1964 ocorreu o golpe militar, que tirou o estribo do Poder de João Goulart, passando o Brasil a ser um regime de Atos Institucionais, incluindo o conhecido AI 5, de 13 de dezembro de 1968. (SILVA, 2016, p. 86-89).

Esses fatos ganham importância na discussão, uma vez que o principal objeto do estudo, as disposições do Decreto-Lei nº 201/67, surgem no contexto da ditadura militar, antes mesmo do AI 5, não sendo estranho que esse documento normativo contenha características desse contexto histórico político.

Exara daí a necessidade de readequação interpretativa à luz da atual ordem constitucional.

Isso porque, a própria figura de Decreto-Lei remete a ideia de ato institucional, uma vez que se tratava de ato do Poder Executivo, sem participação prévia do Poder Legislativo, que eram utilizados como principal instrumento durante o período de exceção que antecedeu a ordem constitucional atual.

Nesses tempos de exceção, sequer eleições livres e diretas para presidente existiam, e o chefe do executivo federal detinha autonomia para decretar que cidades estratégicas eram essenciais à segurança nacional e simplesmente nomear um prefeito alinhado consigo, sendo que nas outras municipalidades, a governança era marcada basicamente pelo coronelismo, o que promoveu o sentimento constitucional de estruturar um estado liberal de direitos que tivesse a soberania popular como um dos fundamentos da República, nos termos do parágrafo único do art. 1º da Constituição, cuja proteção é reforçada e petrificada de acordo com a previsão inciso III, do § 4º, do art. 60, também da Carta Magna, de onde se revela a hiper proteção jurídica do voto direto, secreto, universal e periódico, sendo, por óbvio, regra intocável.

É precisamente nesse contexto que o mandato eletivo se apresenta como expressão institucional da soberania popular, razão pela qual sua supressão antecipada, por meio da cassação, somente se justifica mediante estrita observância das regras legais e constitucionais que disciplinam o exercício do poder sancionador político, de onde surge a necessidade de adequação interpretativa para que o Decreto-Lei n.º 201/1967 esteja em efetiva harmonia com as disposições constitucionais atuais, sobretudo no que diz respeito ao devido processo legal, aqui do ponto de vista mais

rigoroso possível, justamente pela relevância que tem a soberania popular na forma de Estado e de governo escolhida democraticamente, ao menos do ponto de vista do Estado Liberal.

Mais uma vez retomando uma das lições do professor José Afonso da Silva (SILVA, 2016, p. 106) tem-se que a soberania popular reflete diretamente na soberania do Estado em si, posto que é evidente a sua relevância nuclear no próprio conceito de Estado, representando valor supremo, eis que cravado na constituição como cláusula pétrea.

Assim, o que se verifica é que a cidadania, que envolve o direito de votar e ser votado, não se limitando a esse direito, mas tendo ele como parte essencial, se traduz na obrigação do Poder Público, seja em qual esfera for, deve funcionar em conformidade com a vontade popular, mais uma vez fazendo a ressalva de que o trabalho se refere ao aspecto formal dessa obrigação estatal.

Por isso é que a cidadania se liga diretamente à soberania popular, aos direitos políticos e à dignidade humana que deveriam ser, até no ponto de vista material, as bases centrais de um regime baseado na democracia liberal.

Diante desse quadro, a cassação de mandato não pode ser compreendida como simples mecanismo ordinário de depuração política interna do Poder Legislativo, nem como instrumento disponível à livre conveniência das maiorias circunstanciais.

Justamente por isso é que além do elemento político, se exige o elemento jurídico do procedimento de cassação do Decreto-Lei n.º 201/1967, para que haja, na junção desses elementos, a chamada justa causa para continuidade do processo político-administrativo.

Ao contrário, por incidir diretamente sobre mandato legitimado pelo voto e, portanto, sobre uma manifestação concreta da soberania popular, a cassação de mandato eletivo somente se mostra constitucionalmente legítima quando subordinada a um procedimento estritamente legal, rigorosamente formal e materialmente comprometido com a contenção do poder estatal.

Em outras palavras, quanto mais intensa for a interferência institucional sobre a vontade do eleitor, mais severa deve ser a exigência de observância das garantias procedimentais previamente estabelecidas em lei. Por essa razão, nos processos de

cassação regidos pelo Decreto-Lei nº 201/1967, a forma não pode ser tratada como detalhe secundário ou entrave burocrático, mas como verdadeira garantia democrática de proteção ao voto, à cidadania e à soberania popular.

O procedimento estabelecido pela citada norma deve funcionar como limite jurídico indispensável ao exercício do poder sancionador político, razão pela qual se sustenta a necessidade de afastamento do entendimento de formalismo moderado endossado por parte da doutrina (CARVALHO; CUNHA, 2019, p. 28), para que prevaleça o entendimento de que nesses casos em que o processo pode resultar em cassação de mandato, vigore o princípio do formalismo rigoroso, em prestígio à especial proteção à soberania popular como valor supremo da ordem constitucional.

3. DA NATUREZA JURÍDICA DO PROCEDIMENTO DO DECRETO-LEI N.º 201/1967 E DO FORMALISMO RIGOROSO À LUZ DAS GARANTIAS DO DEVIDO PROCESSO LEGAL

Em que pese o fato da garantia de devido processo legal ser um dos direitos fundamentais mais antigos conferidos ao indivíduo, aparecendo pela primeira vez como elemento jurídico positivado na conhecida Magna Carta ano de 1.215 na Inglaterra, recebendo status constitucional pela primeira vez nos Estados Unidos da América com a Emenda n.º 5, de 1.791, (DANTAS, 2018, p. 40), verifica-se da história constitucional brasileira, verdadeira omissão absoluta do devido processo legal desde a Carta Imperial de 1824, emergindo como direito fundamental petrificado juridicamente apenas com a Constituição Republicada de 1988, que no inciso LIV, do art. 5º, cravou o dogma processual a partir da afirmação de que "ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal".

Nessa esteira, evidente que a maior expressão dos valores advindos do liberalismo político no sentido de limitação do Poder do Estado em detrimento da liberdade do indivíduo, possui tenra idade no Brasil em termos históricos.

Diante do fato de que o processo de cassação de mandato de prefeitos e vereadores surge em 1967, ou seja, quando não positivadas de forma expressa as garantias do devido processo legal, é que surge também a necessidade de adequação interpretativa do referido decreto aos comandos da ordem constitucional

contemporânea, já que suas disposições foram recepcionadas constitucionalmente, nos termos do enunciado da Súmula 496 do STF.

Diante dessa necessidade de adequação, não á como fugir do devido processo legal enquanto norte democrático e igualitário. Do enunciado contido na Magna Carta brasileira de 1988 acerca do devido processo legal extrai-se uma das garantias mais importantes do Estado Democrático de Direito: o direito fundamental de toda pessoa a um processo devido, vale dizer, a um processo justo, regular e juridicamente adequado. E isso não se restringe ao processo judicial.

O devido processo legal não é apenas regra técnica de organização do Judiciário, mas verdadeira exigência de legitimidade para todo exercício de poder no interior da ordem jurídica. Tanto é verdade, que não foi por mero capricho que o constituinte originário brasileiro tratou de esclarecer que "aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;" (CF/1988, inciso LV, do art. 5º).

Nessa perspectiva, é possível tratar o devido processo legal a garantia fundamental segundo a qual nenhum exercício legítimo de poder estatal, seja judicial, administrativo, legislativo ou político-sancionador, pode produzir validamente efeitos sobre a esfera jurídica do indivíduo sem observância integral do conjunto de formas, etapas, competências, prazos e garantias previamente estabelecidos pelo ordenamento jurídico, de modo a assegurar regularidade, justiça, previsibilidade, controle e contenção do arbítrio.

Entretanto, é necessário também trazer à discussão, à título de premissa, uma subdivisão do devido processo legal que parece surgir da doutrina processual mais recente acerca do tema, a exemplo do que leciona o professor Fredie Didier Jr sobre o terma:

> Trata-se da garantia de ser ouvido, de participar do processo, de ser comunicado, poder falar no processo. Esse é o conteúdo mínimo do princípio do contraditório e concretiza a visão tradicional a respeito do tema.
>
> [...]
>
> Há, porém, ainda, a dimensão substancial do princípio do contraditório. Trata-se do 'poder de influência'. Não adianta permitir que a parte simplesmente participe do processo. Apenas isso não é o suficiente para que se efetive o

> princípio do contraditório. É necessário que se permita que ela seja ouvida, é claro, mas em condições de poder influenciar a decisão do órgão [...]
>
> Se não for conferida a possibilidade de a parte influenciar a decisão do órgão jurisdicional - e isso é o poder de influência, de interferir com argumentos, ideias, alegando fatos, a garantia do contraditório estará ferida.
>
> É fundamental perceber isso: o contraditório não se efetiva apenas com a ouvida da parte; exige-se a participação com a possibilidade, conferida à parte, de influenciar no conteúdo da decisão. (DIDIER JR., 2017, p. 91)

Diante desse cenário, verifica-se que o devido processo legal se revela como verdadeira cláusula estruturante do Estado Democrático de Direito na constante limitação do poderio estatal frente à liberdade de cada cidadão, impondo que toda atuação pública apta a restringir direitos ou produzir consequências gravosas à esfera jurídica do indivíduo se desenvolva mediante estrita observância das formas previamente estabelecidas pelo ordenamento jurídico.

Não se trata, portanto, de mera formalidade procedimental, mas de exigência constitucional de legitimidade do exercício do poder, destinada a assegurar previsibilidade, controle institucional e proteção contra arbitrariedades.

Essa lógica assume contornos ainda mais sensíveis quando se trata de procedimentos que podem resultar na supressão de mandatos eletivos, hipótese em que o processo deixa de ser apenas instrumento de aplicação de sanção e passa a constituir mecanismo de intervenção direta na vontade popular manifestada pelo voto direto, secreto e universal.

Nesses casos, o procedimento que pode resultar em perdimento do mandato assume natureza simultaneamente jurídica e política, pois, embora estruturado por regras legais e garantias processuais, destina-se a avaliar a existência de justa causa suficiente para afastar, antes do término regular do mandato, aquele que foi investido no cargo por escolha soberana do eleitorado.

Ademais, em se tratando de cassação pelo rito do Decreto-Lei nº 201/1967, no contexto constitucional contemporâneo não há possibilidade de cassação pela mera perda de apoio político, eis que sendo o sistema político brasileiro o presidencialista e não o parlamentarista, não existe qualquer mecanismo parecido com o chamado voto de desconfiança que é típico de regimes parlamentaristas em que o legislativo tem a

chance de proceder a um voto de não confiança que resulta no encerramento do mandato do primeiro-ministro, por exemplo.

Portanto, a cassação de acordo com o rito brasileiro nascido em 1967 exige a efetiva demonstração de enquadramento das condutas do mandatário às tipificações do Decreto, para que haja consumado de forma efetiva, crime de responsabilidade.

Essa diferenciação, demonstra que o processo de cassação nesse particular tem natureza diversa dos demais procedimentos, não só porque pode resultar em perdimento de mandato político, mas justamente por se tratar da possibilidade de intervenção direta contra vontade popular, daí a necessidade do formalismo rigoroso adequado, para que, assim, o procedimento somente seja flexibilizado para beneficiar a defesa, do contrário, se deve manter a estrita observância literal do procedimento, sob pena de ter que se admitir que a lei, no final das contas, contém palavras vazias.

Tanto é verdade, que a doutrina clássica já aventava a necessidade de rigor procedimental em casos dessa natureza:

> O processo e o julgamento das infrações político-administrativas competem exclusivamente à Câmara de Vereadores, na forma prevista na Lei municipal pertinente, e os trâmites da acusação e da defesa devem atender não só aos preceitos das normas pertinentes, como às disposições regimentais da corporação, para validade da deliberação do plenário. Trata-se de um processo político-administrativo (e não legislativo), de natureza parajudicial e de caráter punitivo, por isso mesmo sujeito aos rigores formais e à garantia de ampla defesa. É processo autônomo e independente da ação penal do crime de responsabilidade, mas vinculado (e não discricionário) às normas municipais correspondentes e ao regimento da Câmara quanto à tramitação e aos motivos ensejadores da cassação do mandato do acusado (...) (MEIRELLES, 2007, p. 806)

Em que pese o fato de ser aventada a necessidade de obediência aos rigores formais, outros dois professores aprofundaram um pouco mais essa ideia. Nesse mesmo caminho segue a obra de Antônio Tito Costa preconizando o entendimento de que "[...] O processo de cassação vem regulado no art. 5º do Dec.-lei 201/67 e será observado pela Câmara, rigorosamente, sob pena de nulidade do procedimento [...]" (COSTA, 2015, p. 235). Não se descurando do fato de que referido princípio aparece de forma mais expressa nas lições doutrinador Caio Magalhães Baldini Figueira, para quem "[...] Insta salientar, por oportuno, que o rito processual no impeachment obedece formalismo rigoroso [...]" (FIGUEIRA, 2021, p. 141).

Nessa perspectiva, todo procedimento deve seguir a fria letra da lei, comportando eventuais flexibilizações apenas para beneficiar a defesa e não o contrário. Um exemplo de flexibilização in bonam partem, é a inversão das oitivas, sendo permitido a Comissão deixar para escutar o acusado ao final de todos os depoimentos, no lugar de inaugurar a instrução já com o depoimento do acusado, sob pena de prejudicar a defesa e enfraquecer a hiper proteção constitucional da soberania popular. Isso porque, com o acusado prestando depoimento pessoal em primeiro lugar, daria a chance do denunciante e das testemunhas de defesa modularem seu discurso para prejudicar o investigado.

Somente dessa forma, é que serão prestigiadas as garantias decorrentes do devido processo legal, bem como o princípio da estrita legalidade.

4. DO PRAZO DE DELIBERAÇÃO INICIAL COMO CONDIÇÃO DE PROCEDIBILIDADE E DA IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DE FLEXIBILIZAÇÃO DESSA REGRA

Quando do exame judicial de vícios e nulidades que possam levar a nulidade absoluta ou relativa do procedimento objeto de estudo, o Poder Judiciário costuma aplicar a máxima de que “sem prejuízo não há nulidade”. Inclusive, caso emblemático ocorrido no interior de São Paulo, na cidade de Pardinho, revela esse fenômeno quanto ao prazo de deliberação inicial:

> [...] Conforme registrado em decisão judicial recente, “o prazo para a apresentação do parecer da Comissão é impróprio, ou seja, não acarreta preclusão. Aliás, neste caso houve emissão do parecer em prazo exíguo e razoável, cuja publicação ocorreu regularmente [...]
>
> (SÃO PAULO, processo n.º 1010914-29.2024.8.26.0079)

A sentença em análise expressa o entendimento consolidado na jurisprudência, tratando referido prazo que é imposto por lei sobre à Comissão como algo irrelevante, enfraquecendo o pressuposto máximo de uma democracia liberal, que seria o de limitação da atuação do Poder Público em detrimento da liberdade de um indivíduo, desnudando também a proteção máxima ao voto popular, partindo da premissa de que está na lei, mas é um erro perdoável, resultando na odiosa conclusão de que sim, a lei pode conter palavras vazias.

Da análise do Decreto-Lei nº 201/1967, especialmente do inciso III, do art. 5º, evidencia com nitidez que o legislador estruturou o procedimento de cassação de

mandato a partir de uma lógica sequencial e vinculada, na qual a fase instrutória somente poderá ter validade se instaurada a partir de um ato prévio juridicamente qualificado pela Comissão Processante, daí a necessidade de exame da disposição legal na sua literalidade:

> 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:
>
> [...]
>
> III - Recebendo o processo, o Presidente da Comissão iniciará os trabalhos, dentro em cinco dias, notificando o impetrante, 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 fizeram necessárias, para depoimento do impetrante e inquirição das testemunhas (grifo nosso)

Nesse passo, cabe verificar que a lei não dá início a fase instrutória de forma automática, sendo necessário parecer da Comissão opinando pelo arquivamento ou prosseguimento do feito, sendo certo que sem essa deliberação inicial não haverá instrução legitimamente instaurada.

Isso significa que o parecer inicial não constitui simples formalidade interna de movimentação procedimental, mas verdadeiro juízo preliminar de admissibilidade material da acusação, funcionando como requisito necessário à continuidade válida do processo político-administrativo.

Nessa perspectiva, o dispositivo legal evidencia que a deliberação inicial da Comissão Processante assume posição de centralidade no rito do Decreto-Lei nº 201/1967, pois atua como condição de procedibilidade da instrução, impedindo que a acusação avance sem prévia manifestação formal e tempestiva do órgão encarregado da condução do feito, até mesmo para que se verifique se realmente existe justa causa ou não.

Ademais, não há de se falar em ausência de prejuízo, pois se a regra é flexibilizada a esmo, o procedimento seguirá mesmo com a ilegalidade, sendo certo que, de outro

modo, se o formalismo rigoroso é obedecido em prol da proteção à soberania popular, estariam sendo efetivadas as garantais constitucionais protegendo a essência do Estado Democrático de Direito, que é a soberania do voto popular. Fazer o contrário, é como premiar alguém por não seguir a lei.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

À luz da Constituição de 1988, não se mostra juridicamente adequada a interpretação jurisprudencial que flexibiliza o prazo de cinco dias para a deliberação inicial da Comissão Processante, tratando-o como simples prazo impróprio.

Em processos que podem culminar na cassação de mandato eletivo, a forma legalmente prevista não constitui detalhe secundário, mas garantia democrática de contenção do poder estatal e de proteção à soberania popular.

Se o parecer inicial é ato indispensável à instauração válida da instrução, seu prazo integra a própria estrutura de legitimidade do procedimento, assumindo função de condição de procedibilidade.

Por fim, não se revela convincente, nesse contexto, a invocação automática da máxima segundo a qual "não há nulidade sem prejuízo". Isso porque, em hipóteses como a examinada, o prejuízo não é externo ao procedimento, nem depende de demonstração empírica extraordinária: ele decorre da própria supressão da garantia legal que deveria limitar a continuidade do poder sancionador político.

Nessa perspectiva, ao admitir que a ilegalidade seja superada sem consequência, desde que o processo termine em noventa dias, a jurisprudência acaba por esvaziar a força normativa do rito legal e transformar em irrelevante justamente a etapa que condiciona a abertura válida da instrução. Por isso, a inobservância dessa exigência legal deve ser compreendida como vício relevante, incompatível com o devido processo legal, com a estrita legalidade e com o formalismo rigoroso que deve reger toda intervenção estatal capaz de suprimir, antes do tempo, mandato conferido pelo voto popular.

6. REFERÊNCIAS

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito constitucional. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1993, pg 99-100.

SILVA, José Afonso da. Curso de direito constitucional positivo. 39. ed. rev. e atual. até a Emenda Constitucional n. 90, de 15.9.2015. São Paulo: Malheiros, 2016.

DANTAS, Paulo Roberto de Figueiredo. Direito processual constitucional. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

DIDIER J.R., Fredie. Curso de direito processual civil: introdução ao direito processual civil: parte geral e processo de conhecimento.- 19. ed. Salvador: Ed. Jus Podivm, 2017.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito municipal brasileiro. 16. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

COSTA, Antonio Tito. Responsabilidade dos prefeitos e vereadores. 6. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Letras Jurídicas, 2015.

FIGUEIRA, Caio Magalhães Baldini. Impeachment municipal: um estudo sobre o processo de destituição do prefeito municipal pelo poder legislativo local. Belo Horizonte: Editora Dialética, 2021.

SÃO PAULO (Estado). Tribunal de Justiça de São Paulo. Processo nº 1010914-29.2024.8.26.0079. Decisão de 13 jan. 2026. Publicação em 16 jan. 2026.