

CÂMARA MUNICIPAL DE ILHA COMPRIDA

ESTÂNCIA BALNEÁRIA

PARECER JURÍDICO DE ADMISSIBILIDADE

Análise da Defesa Prévia e Recomendação de Continuidade do Processo



Processo: CIP nº 001/2026

Denunciante: Rafael Mainardis (eleitor)

Denunciada: Maristela Osório de Marques Cardona — Prefeita Municipal de Ilha Comprida/SP

Fundamento: Art. 4º, incisos VI, VII, VIII e X do Decreto-Lei nº 201/1967

Origem: Denúncia de 02/02/2026 — instruída com Relatório Final da CPI 001/2025, PL nº 006/2026 e Decisão Judicial na Ação Popular nº 1001350-79.2025.8.26.0244

Peças da Defesa: Defesa prévia com 188 páginas

I. RELATÓRIO

Trata-se de parecer jurídico elaborado no âmbito da Comissão de Investigação e Processante (CIP) nº 001/2026, instaurada pela Câmara Municipal de Ilha Comprida/SP para apuração de infrações político-administrativas imputadas à Prefeita Municipal, Sra. Maristela Osório de Marques Cardona.

A denúncia foi apresentada em 02 de fevereiro de 2026 pelo eleitor Rafael Mainardis, com fundamento no art. 37, IV, da Lei Orgânica Municipal e no art. 5º, I, do Decreto-Lei nº 201/67, imputando à Denunciada a prática das infrações previstas no art. 4º, incisos VI, VII, VIII e X do referido Decreto-Lei.

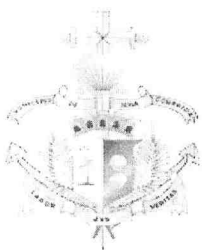
A denúncia apoia-se em três pilares probatórios autônomos: (i) Relatório Final da CPI nº 001/2025, que apurou irregularidades na Secretaria Municipal de Obras e Serviços; (ii) Projeto de Lei nº 006/2026, subscrito pela própria Prefeita, que constitui reconhecimento formal de despesas realizadas sem cobertura orçamentária; e (iii) Decisão judicial proferida nos autos da Ação Popular nº 1001350-79.2025.8.26.0244 (2ª Vara Cível de Iguape), que reconheceu verossimilhança de sobrepreço na aquisição de medicamentos.

Notificada, a Denunciada apresentou defesa prévia por intermédio do escritório Mehanna Advogados, totalizando 188 páginas + anexos, na qual argui diversas preliminares processuais e contesta o mérito das imputações.

É o relatório.

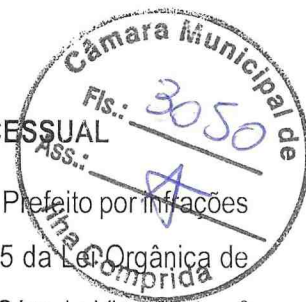


EM BRANCO



CÂMARA MUNICIPAL DE ILHA COMPRIDA

ESTÂNCIA BALNEÁRIA



II. COMPETÊNCIA DA CÂMARA E REGULARIDADE PROCESSUAL

A competência da Câmara Municipal para processar e julgar o Prefeito por infrações político-administrativas é expressa no art. 4º do Decreto-Lei nº 201/67, no art. 85 da Lei Orgânica de Ilha Comprida e nos arts. 93 a 96 do Regimento Interno. O STF consolidou, na Súmula Vinculante nº 46, que as normas de processo e julgamento de infrações político-administrativas são de competência legislativa privativa da União, reforçando a aplicabilidade irrestrita do DL 201/67.

O rito está regularmente observado: (i) denúncia apresentada por eleitor inscrito no Município; (ii) leitura em Plenário e recebimento por quórum qualificado de 2/3; (iii) Comissão Processante constituída por sorteio entre vereadores desimpedidos (art. 43, §3º, LOM; art. 93, §9º, RI); e (iv) notificação formal da Denunciada, com cópia da denúncia e documentos, respeitado o prazo de defesa prévia de 10 dias (art. 5º, III, DL 201/67).

III. ANÁLISE E REJEIÇÃO DAS PRELIMINARES DA DEFESA

A defesa prévia estruturou-se essencialmente em preliminares processuais, dedicando a maior parte das 188 páginas à tentativa de transposição de garantias do processo penal judicial para o processo político-administrativo. Todas as arguições são improcedentes, como se demonstra a seguir.

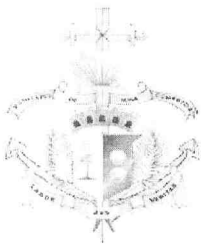
1. Inépcia da Denúncia por Ausência de Tipicidade Estrita

Argumento: A defesa sustenta que o processo de cassação exigiria tipicidade estrita análoga ao Direito Penal e que a denúncia não descreve conduta pessoal e específica da Prefeita.

Rebate: O argumento confunde as esferas jurídicas. O processo de cassação por infração político-administrativa possui natureza política, não penal. A tipicidade dos incisos do art. 4º do DL 201/67 é deliberadamente aberta (e.g., "omissão na defesa de bens" — inc. VIII; "proceder incompatível com o decoro" — inc. X), o que é amplamente reconhecido pelo STJ (RMS 45.955/SP, Rel. Min. Herman Benjamin, 2ª Turma) como traço essencial do gênero. A denúncia, por sua vez, descreve condutas individualíssimas: (a) autorização de pagamento de R\$ 139.816,60 à EPCCO por serviço de tapa-buracos inexistente; (b) realização de despesas de R\$ 3.150.000,00 para o Ilha Verão 2026 sem prévio empenho; (c) cessão irregular de motoniveladora a particular; (d) quebra sistemática da ordem cronológica de pagamentos; e (e) adesão a ata de registro de preços com indícios de sobrepreço em medicamentos — cada qual com datas, valores, documentos e provas indicadas.



EM BRANCO



CÂMARA MUNICIPAL DE ILHA COMPRIDA

ESTÂNCIA BALNEÁRIA



Jurisprudência: STJ, RMS 45.955/SP — controle judicial se restringe à legalidade do procedimento, não ao mérito político. STF — controle jurisdicional do processo de cassação não adentra o mérito político-administrativo.

✓ **PRELIMINAR REJEITADA** — A denúncia atende aos requisitos do art. 5º, I, do DL 201/67: descrição circunstanciada dos fatos e indicação das provas.

2. Ausência de Exposição Individualizada de Conduta

Argumento: A defesa alega que não há despacho, ordem escrita ou ato registrado que demonstre objetivamente a prática de infração pela Prefeita, sustentando que a imputação se basearia apenas na posição hierárquica.

Rebate: O argumento não resiste ao exame dos autos. A denúncia aponta atos concretos e documentados atribuídos à Denunciada: (1) o PL 006/2026, assinado pessoalmente pela Prefeita, que constitui reconhecimento formal de despesas realizadas sem cobertura legal; (2) o Ofício nº 145/2025-GP, também por ela subscrito, que reconhece ausência de formalização da custódia da motoniveladora por particular; e (3) a reunião de 11/12/2025, por ela convocada e presidida, na qual tratou do Ilha Verão 2026 com orçamento de R\$ 8 milhões antes da aprovação da LOA 2026. Somem-se os depoimentos convergentes e independentes de duas ex-secretárias de pastas distintas: Maria Olívia (Obras) declarou à CPI que "consultava João Neto e Maristela para pagamentos" (Relatório CPI, p. 48), e Suzilei de Araujo Ribas (Finanças) confirmou que, quando havia problemas financeiros, procurava diretamente "a Maristela", o que demonstra a centralização decisória no gabinete da Prefeita. Nos termos do art. 4º do DL 201/67, a responsabilidade do Chefe do Executivo manifesta-se por atos comissivos, por omissão e por conivência — todas as modalidades estão presentes na espécie.

✓ **PRELIMINAR REJEITADA** — Há individualização suficiente: atos positivos documentados e centralização decisória comprovada por depoimentos independentes.

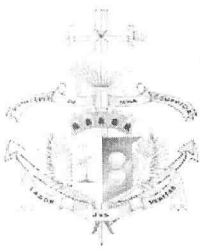
3. Contaminação por Reprodução Acrítica do Relatório da CPI

Argumento: A defesa sustenta que a denúncia seria mera reprodução acrítica do relatório da CPI nº 001/2025, sem narrativa autônoma, invocando precedente do STJ sobre impossibilidade de substituição da denúncia por relatório de CPI.

Rebate: O precedente invocado refere-se à situação em que o relatório da CPI é integralmente utilizado como substituto da peça acusatória, sem construção narrativa própria. Não é o



EM BRANCO



CÂMARA MUNICIPAL DE ILHA COMPRIDA

ESTÂNCIA BALNEÁRIA



caso. A denúncia foi elaborada pelo eleitor Rafael Mainardis em 32 páginas, com qualificação das partes, estrutura argumentativa independente, enquadramento jurídico específico por conduta e indicação de provas autônomas, alheias à CPI: cronograma de anúncios do Ilha Verão 2026 nas redes sociais da Prefeitura (novembro de 2025, anterior à LOA); o PL 003/2026, rejeitado pela Câmara em 23/01/2026; e a decisão judicial na Ação Popular nº 1001350-79.2025.8.26.0244. O relatório da CPI foi utilizado como uma das fontes de prova — o que é plenamente legítimo —, não como substituto da peça acusatória.

✓ **PRELIMINAR REJEITADA** — A denúncia é peça autônoma. O uso do relatório da CPI como fonte probatória complementar é legítimo e não vicia a admissibilidade.

4. Utilização de Categorias Penais — Vício Processual

Argumento: A defesa alega que o uso de expressões como "esquema criminoso" e "desvio de dinheiro" pelo denunciante contaminaria o procedimento político-administrativo.

Rebate: Trata-se de argumento retórico sem consequência jurídica. O uso de expressões enfáticas ou juridicamente impróprias em peça acusatória redigida por eleitor leigo não invalida a denúncia. O que importa para o juízo de admissibilidade é a descrição de fatos concretos, a indicação de provas e a plausibilidade do enquadramento jurídico nos incisos do art. 4º do DL 201/67 — todos os três requisitos estão presentes. A independência das instâncias penal, civil e política está pacificada no STF (RE 976.566).

✓ **PRELIMINAR REJEITADA** — Improriedade vocabular de eleitor não contamina a validade da denúncia nem o enquadramento legal.

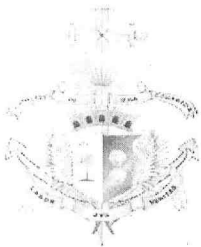
5. Suspeição dos Vereadores que Participaram da CPI — Argumento Central da Defesa

Argumento: Em mais de 30 páginas, a defesa equipara os vereadores que participaram da CPI ao instituto do "juiz de garantias" do CPP (arts. 3º-A a 3º-F), sustentando que aqueles que investigaram estariam impedidos de integrar a Comissão Processante, de votar na admissibilidade e de participar do julgamento final.

Rebate: Este é o argumento central da defesa e, ao mesmo tempo, o mais frágil juridicamente. A analogia com o juiz de garantias é descabida por seis razões autônomas e complementares:

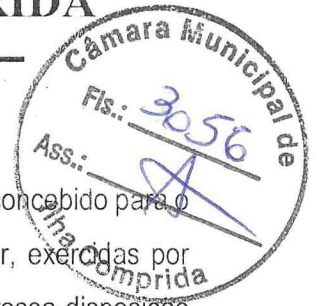


EM BRANCO



CAMARA MUNICIPAL DE ILHA COMPRIDA

ESTÂNCIA BALNEÁRIA



Primeira, natureza do processo: o instituto do juiz de garantias foi concebido para o processo penal judicial, onde há separação estrita entre funções de acusar e julgar, exercidas por órgãos distintos. No processo político-administrativo, o Legislativo acumula, por expressa disposição constitucional, as funções de fiscalizar, investigar e julgar — é da essência do mandato parlamentar.

Segunda, exaustividade legal: o DL 201/67 disciplina exaustivamente os impedimentos no processo de cassação. O único impedimento previsto é o do vereador denunciante (art. 5º, I). A lei não prevê impedimento para vereadores que tenham participado de CPI anterior sobre os mesmos fatos. Trata-se de silêncio eloquente do legislador, que conhecia a possibilidade e optou por não restringir.

Terceira, vedação constitucional de ampliar impedimentos: a Súmula Vinculante nº 46 do STF estabelece que normas de processo e julgamento são competência privativa da União. Criar impedimento não previsto no DL 201/67 equivaleria a legislar sobre a matéria, violando a SV 46.

Quarta, essência do mandato: o STF já decidiu que o processo de cassação possui natureza política e que a atuação fiscalizadora é inerente ao mandato parlamentar. Impedir vereadores de votar por terem exercido sua função constitucional de fiscalização importaria em cerceamento do próprio mandato eletivo.

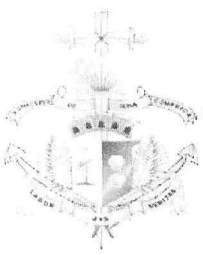
Quinta, absurdo jurídico: o argumento levaria à conclusão de que, em município pequeno como Ilha Comprida (9 vereadores), a participação de 3 vereadores na CPI inviabilizaria o quórum qualificado de 2/3 necessário para a cassação, criando blindagem processual absoluta para prefeitos investigados pelo próprio Legislativo.

Sexta, jurisprudência absolutamente consolidada (2024-2025): A tese de suspeição/impedimento dos vereadores que participaram da CPI é manifestamente improcedente e contraria a jurisprudência mais recente e consolidada tanto do Supremo Tribunal Federal quanto do Tribunal de Justiça de São Paulo. A análise dos julgados demonstra um entendimento uníssono sobre a matéria:

1. O Rol de Impedimentos é Taxativo (STF): O Supremo Tribunal Federal, ao analisar o tema, reafirma que as hipóteses de impedimento previstas no Decreto-Lei nº 201/67 são **numerus clausus**, ou seja, uma lista fechada que não admite ampliação por interpretação. Em decisão recente, o STF cassou um acórdão que havia criado um impedimento não previsto na norma federal, consolidando que não



EM BRANCO



CAMARA MUNICIPAL DE ILHA COMPRIDA

ESTÂNCIA BALNEÁRIA



cabe ao intérprete criar novas restrições ao exercício do mandato parlamentar. (STF, SS 5676/MG, julgado em 18/11/2024).

2. Participação em CPI não Gera Impedimento (TJSP): De forma ainda mais específica e diretamente aplicável ao caso, o Tribunal de Justiça de São Paulo possui entendimento recentíssimo de que a **participação de vereador em Comissão Especial de Inquérito (CEI/CPI) não configura impedimento legal** para que ele atue na posterior Comissão Processante ou no julgamento político. (TJSP, Apelação Cível 1002854-97.2022.8.26.0512, julgado em 10/12/2025).

3. A Única Hipótese de Impedimento é a do Vereador Denunciante (TJSP): Corroborando a tese do rol taxativo, o TJSP tem reiterado que a **única hipótese de impedimento** prevista no DL 201/67 é a do vereador que formalmente subscreve a denúncia, não se estendendo a outras formas de participação na apuração dos fatos. (TJSP, Apelação Cível 1027241-23.2023.8.26.0196, julgado em 02/11/2024).

4. Inaplicabilidade das Regras do Processo Civil (TJSP): O TJSP também esclarece que as **regras de suspeição e impedimento do Código de Processo Civil (CPC) são inaplicáveis a vereadores** no exercício de suas funções em processos político-administrativos, cuja natureza é distinta da judicial. (TJSP, Apelação Cível 1002342-95.2023.8.26.0022, julgado em 01/10/2024).

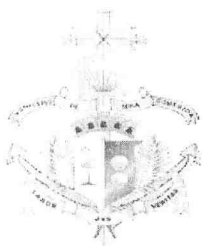
5. Atuação Investigativa não Contamina o Voto (TJSP): Por fim, a jurisprudência paulista consolida que a **atuação prévia em fase investigativa ou mesmo como testemunha não contamina o voto** do parlamentar no julgamento político final, reconhecendo a separação entre as fases e a natureza do ato de votar. (TJSP, Apelação Cível 1000275-45.2023.8.26.0415, julgado em 13/09/2024).

Em síntese, a jurisprudência é uníssona ao afirmar que os impedimentos são apenas os previstos em lei, que a participação em CPI é um desdobramento da função fiscalizatória inerente ao mandato e que tal atuação não torna o vereador suspeito para as fases subsequentes do processo de cassação.

✓ **PRELIMINAR REJEITADA** — A jurisprudência é unânime e atualíssima (2024-2025). Os impedimentos no DL 201/67 são taxativos. Participação em CPI não gera impedimento. Regras do CPC/PPP são inaplicáveis a vereadores em processo político-administrativo.



EM BRANCO



CAMARA MUNICIPAL DE ILHA COMPRIDA

ESTÂNCIA BALNEÁRIA



6. Ausência de Justa Causa — Omissão dos Vereadores Após a CPI:

Argumento: A defesa argumenta que a ausência de denúncia pelos próprios vereadores após a conclusão da CPI (agosto de 2025) constituiria "prova fática" da inexistência de infração político-administrativa, tornando contraditória a denúncia posterior pelo eleitor.

Rebate: O argumento é juridicamente insustentável. O art. 5º, I, do DL 201/67 confere legitimidade a "qualquer eleitor" para apresentar denúncia de forma autônoma, sem dependência de prévia iniciativa parlamentar. Não existe prazo decadencial nem preclusão lógica decorrente da inércia dos vereadores. Ainda, o relatório integral da CPI 001/2025 foi encaminhado ao Ministério Público e ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, o que por si só, desmonta qualquer tese de omissão por parte dos parlamentares. A própria denúncia integra fatos supervenientes ao encerramento da CPI: o PL 003/2026 (rejeitado pela Câmara em 23/01/2026), o PL 006/2026 (reconhecimento formal de despesas sem cobertura) e a decisão judicial de dezembro de 2025 sobre medicamentos — demonstrando padrão continuado de irregularidades.

✓ **PRELIMINAR REJEITADA** — A legitimidade do eleitor é autônoma. Fatos supervenientes ao encerramento da CPI justificam independentemente a denúncia.

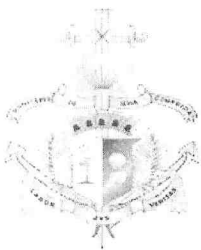
7. Imprestabilidade das Provas Colhidas pela CPI

Argumento: A defesa dedica cerca de 60 páginas à tese de que os elementos colhidos na CPI seriam meros "elementos informativos", equiparáveis ao inquérito policial, que não poderiam ser utilizados como prova no processo de cassação.

Rebate: A premissa é equivocada. O processo de cassação deve observar contraditório e ampla defesa, mas não é equiparado ao processo penal. A Comissão Processante tem poder instrutório próprio e pode colher depoimentos, requisitar documentos e realizar diligências (art. 5º, IV e V, DL 201/67). Os elementos da CPI integram legitimamente o acervo probatório, podendo ser complementados ou rejeitados na instrução da CPI. A Denunciada tem — e exercerá — ampla oportunidade de contraditar os depoimentos, arrolar até 10 testemunhas (art. 5º, III, DL 201/67) e produzir prova contrária. Ademais, a denúncia não se sustenta exclusivamente em elementos da CPI: o PL 006/2026 é documento público assinado pela Prefeita; as publicações em redes sociais são provas documentais autônomas; a decisão judicial na Ação Popular é ato do Poder Judiciário, totalmente independente. Quanto à natureza cautelar dessa decisão: ela não é utilizada como condenação, mas



EM BRANCO



CÂMARA MUNICIPAL DE ILHA COMPRIDA

ESTÂNCIA BALNEÁRIA



como elemento que reforça a verossimilhança dos indícios de sobrepreço, um órgão independente que aplicando critérios técnicos e jurídicos próprios, chegou à mesma conclusão.

✓ **PRELIMINAR REJEITADA** — Os elementos da CPI são lícitos e aptos a integrar o acervo probatório. O contraditório será assegurado na fase instrutória.

V. MÉRITO EM COGNIÇÃO INICIAL — ANÁLISE INDICIÁRIA DAS INFRAÇÕES IMPUTADAS

A presente análise situa-se nos limites da admissibilidade prevista no art. 5º do Decreto-Lei nº 201/1967. O juízo exercido é de plausibilidade indiciária — não de certeza. A defesa prévia, ao se restringir a arguições processuais e considerações abstratas, sem documentação apta a desconstituir os indícios narrados, não elide, em cognição inicial, a plausibilidade das imputações.

4.1 — Pagamento por Serviços Alegadamente Inexistentes — EPCCO

Possível enquadramento: art. 4º, VII e VIII, do Decreto-Lei nº 201/1967.

Em análise preliminar, os elementos disponíveis indicam indícios que justificam aprofundamento da apuração: pagamento de R\$ 139.816,60 com NFS-e emitida após o encerramento do contrato (Memorando nº 664/2025); declaração da ex-secretária Maria Olívia à CPI de que "não houve nenhuma operação tapa-buraco em 2024" (Relatório CPI, p. 14); diligência fotográfica da CPI atestando a existência dos buracos nas vias indicadas; e depoimentos que sugerem centralização das decisões de pagamento na ordenadora de despesas, ausente delegação formal documentada nos autos.

4.2 — Despesas sem Prévio Empenho — Ilha Verão 2026

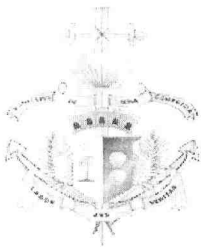
Possível enquadramento: art. 4º, VI e VII, do Decreto-Lei nº 201/1967, c/c art. 60 da Lei nº 4.320/64.

Em análise preliminar, os elementos disponíveis indicam indícios que justificam aprofundamento da apuração: 13 shows confirmados entre 15/11 e 09/12/2025, anteriores à LOA 2026 (sancionada em 16/12/2025) e a qualquer empenho identificado; reunião de 11/12/2025 presidida pela denunciada com estimativa de R\$ 8 milhões; subscrição dos PLs nº 003/2026 e 006/2026 que podem sugerir ciência das despesas sem cobertura e tentativa de adequação posterior.

4.3 — Cessão Alegadamente Irregular de Motoniveladora a Particular



EM BRANCO



CAMARA MUNICIPAL DE ILHA COMPRIDA

ESTÂNCIA BALNEÁRIA



Possível enquadramento: art. 4º, VII, VIII e X, do Decreto-Lei nº 201/1967.

Em análise preliminar, os elementos disponíveis indicam indícios que justificam aprofundamento da apuração: Ofício nº 145/2025-GP, subscrito pela denunciada, que aparentemente reconhece a ausência de formalização da custódia por particular; declaração do empresário Francisco Vanderley Pereira de que a cessão foi autorizada por "João Neto"; ausência nos autos de autorização legislativa prevista no art. 123 da Lei Orgânica Municipal; bem avaliado em R\$ 693.900,00.

4.4 — Quebra Alegadamente Sistemática da Ordem Cronológica de Pagamentos

Possível enquadramento: art. 4º, VII e X, do Decreto-Lei nº 201/1967.

Em análise preliminar, os elementos disponíveis indicam indícios que justificam aprofundamento da apuração: Ofício da própria Prefeitura admitindo que "até a presente data não foi obedecida a ordem cronológica de pagamentos" (Relatório CPI, p. 77); confirmação pelo controlador interno Sílvio Favarão da Mota; declaração da ex-Secretária de Finanças Suzilei de Araujo Ribas admitindo a prática e relatando recorrer diretamente à denunciada em situações de dificuldade financeira; indícios de favorecimento seletivo a determinadas empresas, sugerindo padrão que pode indicar inércia deliberada.

4.5 — Aquisição de Medicamentos com Indícios de Sobrepreço

Possível enquadramento: art. 4º, VII e VIII, do Decreto-Lei nº 201/1967.

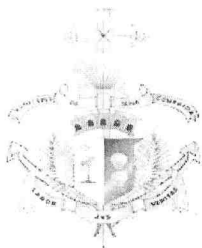
Em análise preliminar, os elementos disponíveis indicam indícios que justificam aprofundamento da apuração. Destaca-se, como elemento indiciário de especial relevância, a decisão proferida nos autos da Ação Popular nº 1001350-79.2025.8.26.0244 (2ª Vara Cível da Comarca de Iguape), na qual o Poder Judiciário reconheceu verossimilhança nas alegações de sobrepreço, determinou a suspensão dos pagamentos e apontou a revogação de licitação própria em favor de adesão à ata do Município de Monte Mor, sem demonstração de vantajosidade exigida pelos arts. 23 e 86, §2º, da Lei nº 14.133/2021. O pronunciamento judicial constitui indício qualificado, oriundo de órgão independente dotado de critérios técnicos próprios.

Síntese Conclusiva

Em todos os casos, as controvérsias demandam produção de provas e não comporta juízo definitivo nesta fase. Examinadas as cinco imputações sob cognição inicial, todas



EM BRANCO



CAMARA MUNICIPAL DE ILHA COMPRIDA
ESTÂNCIA BALNEÁRIA



apresentam elementos indiciários dotados de plausibilidade suficiente para justificar o prosseguimento da apuração. A defesa prévia, ao não apresentar documentação hábil a desconstituir os indícios, não elide, nesta fase, a plausibilidade das acusações.

Assim, em análise preliminar e sob cognição inicial, verificam-se elementos indiciários que justificam o prosseguimento da apuração no âmbito da Comissão Processante, sem que isso represente juízo definitivo sobre o mérito das acusações, o qual dependerá da regular instrução probatória, assegurados o contraditório e a ampla defesa em todas as suas dimensões, nos termos do art. 5º do Decreto-Lei nº 201/1967 e do art. 85 da Lei Orgânica Municipal de Ilha Comprida.

PELO EXPOSTO, opina-se pelo **PROSSEGUIMENTO DO PROCESSO**, com a rejeição integral das preliminares arguidas na defesa prévia e a continuidade da instrução processual, nos termos do art. 5º, IV, do Decreto-Lei nº 201/67, assegurando-se à Denunciada o pleno exercício do contraditório e da ampla defesa, incluindo o direito de arrolar testemunhas, requerer documentos, exercer contradita e reperguntas, e manifestar-se antes da votação final.

Ilha Comprida, em 10 de março de 2026.



Emerson Gryllo Rodrigues
Presidente — CIP 001/2026



Mozart Roberto Silvestre
Relator — CIP 001/2026



Edina Barbosa Colaço
Membro — CIP 001/2026



EM BRANCO