

**CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO
ESCOLA DO PARLAMENTO**

**PÓS-GRADUAÇÃO LATO SENSU
“LEGISLATIVO E DEMOCRACIA NO BRASIL”**

CAROLINA LIMA DE BIAGI

**ALCANCE DA IMUNIDADE PARLAMENTAR DOS VEREADORES:
IMUNIDADE MATERIAL E A LIBERDADE DE EXPRESSÃO**

São Paulo
2015

**CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO
ESCOLA DO PARLAMENTO**

**PÓS-GRADUAÇÃO LATO SENSU
“LEGISLATIVO E DEMOCRACIA NO BRASIL”**

CAROLINA LIMA DE BIAGI

ALCANCE DA IMUNIDADE PARLAMENTAR DOS VEREADORES:

IMUNIDADE MATERIAL E A LIBERDADE DE EXPRESSÃO

Monografia apresentada à Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo como requisito parcial para aprovação no curso de Pós-Graduação Lato Sensu “Legislativo e Democracia no Brasil”

Orientadora: Maria Nazaré Lins Barbosa

São Paulo
2015

**CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO
ESCOLA DO PARLAMENTO**

**PÓS-GRADUAÇÃO LATO SENSU
“LEGISLATIVO E DEMOCRACIA NO BRASIL”**

CAROLINA LIMA DE BIAGI

**ALCANCE DA IMUNIDADE PARLAMENTAR DOS VEREADORES:
IMUNIDADE MATERIAL E A LIBERDADE DE EXPRESSÃO**

Média da avaliação da banca examinadora.

Nota final:.....

São Paulo, de de 2015.

Orientadora: Maria Nazaré Lins Barbosa

DEDICATÓRIA

À minha família e ao meu amor pela dedicação, paciência e força em todos os momentos da minha vida.

RESUMO

Este trabalho objetiva estudar os limites da imunidade material dos vereadores, analisar seu alcance e responsabilidade civil que pode resultar em dano moral causado pelas opiniões, palavras e votos. O assunto é relevante porque repercute no princípio da tripartição de poderes e constitui tema com repercussão geral no Supremo Tribunal Federal. Para tanto, utilizou-se pesquisa doutrinária, jurisprudencial e método descritivo.

Palavras-chave: imunidade, vereadores, responsabilidade.

ABSTRACT

This work aims to study the limits of immunity materials of Aldermen, analyze their scope and liability that may result in moral damage caused by the opinions, words and votes. The subject is relevant because it affects the principle of tripartite division of powers and is subject to general repercussion in the Supremo Tribunal Federal. To this end, research is used doctrinal, jurisprudential and descriptive method.

Keywords: imunity, Aldermen, responsibility.

DECLARAÇÃO DE AUTENTICIDADE AUTORAL E AUTORIZAÇÃO DE
PUBLICAÇÃO.

Eu, Carolina Lima de Biagi, declaro ser a autora desta Monografia apresentada à Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo para o Curso de Pós-Graduação “Legislativo e Democracia no Brasil” e que qualquer assistência recebida em sua preparação está divulgada no interior da mesma. Declaro também que citei todas as fontes das quais obtive dados, ideias ou palavras, usando diretamente aspas (“ ”) ou parafrazeando, sejam quais forem os meios empregados: eletrônicos, mecânicos, fotográficos, gravações ou quaisquer outros tipos. Declaro, por fim, que este trabalho poderá ser publicado por órgãos de interesse público. Declaro que o presente trabalho está de acordo com a Lei 5988 de 14/12/1973, Lei de proteção intelectual e que recebi da Instituição, bem como de seus professores, a orientação correta para assim proceder. Em ambos os casos responsabilizo-me exclusivamente por quaisquer irregularidades.

São Paulo, _____ de _____ de 2015.

Carolina Lima de Biagi

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	08
CAPÍTULO I: Poder Legislativo municipal na Constituição Federal de 1988	11
1.1 Prerrogativas dos parlamentares	13
1.1.1 Imunidades formal e material: breves considerações.....	13
CAPÍTULO II. Considerações gerais sobre responsabilidade civil no âmbito parlamentar municipal.....	18
2.1 Liberdade de expressão na tribuna parlamentar	20
CAPÍTULO III: Alcance da imunidade material dos vereadores na circunscrição municipal	24
3.1 Alcance da imunidade parlamentar: a recente orientação do Supremo Tribunal Federal	28
3.1.1 Recurso extraordinário sobre o alcance da imunidade material dos vereadores	30
CONCLUSÃO.....	43
BIBLIOGRAFIA	52
ANEXO – Recurso Extraordinário 600.063 - São Paulo	54

INTRODUÇÃO

Este trabalho busca estudar o alcance da imunidade material dos vereadores, qual seja, a que recai sobre as opiniões, palavras e votos no exercício da vereança e na circunscrição do município.

Para tanto, efetuou-se o estudo abrangente e introdutório do papel do município na organização político-administrativa do país, os aspectos constitucionais relacionados às atividades legislativas, competências municipais e a possibilidade de autogoverno, autolegislação, autoadministração e auto-organização delegada aos entes municipais.

Foram analisadas as imunidades formais e materiais dos parlamentares nas três esferas, com ênfase no município, e a possibilidade de atuação respaldada nesta proteção constitucional.

Em seguida, foi feito um breve apanhado da responsabilidade civil e a respectiva caracterização do dano indenizável de ordem moral.

Explicitou-se o conceito de liberdade de expressão para todos os cidadãos e da imunidade que se considera um privilégio concebido apenas aos parlamentares para que atuem em nome e no interesse dos representados.

Restaram delineados os limites da imunidade material dos vereadores e a possibilidade de ingerência do Poder Judiciário na análise do quanto proferido pelos parlamentares durante as discussões em plenário.

A questão fundamental é a análise da existência de um limite mensurável para o alcance do quanto proferido na tribuna pelos vereadores ou se a imunidade instituída pela Constituição Federal é absoluta.

Os debates em plenário na representação dos interesses da população são de relevada importância na atuação do Poder Legislativo, razão pela qual restou problematizada a possível ingerência do Poder Judiciário no que é proferido na tribuna e a reflexa mácula ao princípio da tripartição dos Poderes.

As discussões são muitas vezes inflamadas pela divergência de ideias que enriquece o debate plural. Por esta razão, o estudo verifica se o ato de relegar o arcabouço de palavras proferidas pelos parlamentares à análise do Poder Judiciário destoaria da proteção constitucional que a eles acoberta.

Delineou-se, também, um paralelo entre a liberdade de expressão e a possibilidade de condenação dos edis por danos morais pelo que é falado nas contendas, enfatizando a proteção conferida pela imunidade constitucional.

O estudo reflete grande interesse uma vez que trata da atuação dos parlamentares justamente no momento de maior relevância no que se refere à representação: os debates. É no parlamento que as ideias fluem e são discutidas com vistas à aprovação ou denegação de projetos de interesse de quem delegou poderes de representação e, por esta razão, devem gozar de imunidade.

A possibilidade de análise e julgamento pelo Poder Judiciário do que é proferido na tribuna constitui aspecto importante e de vasta discussão. Tanto que a matéria chegou a ser objeto de análise pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento de recurso extraordinário com repercussão geral.

O estudo objetiva fazer uma análise do texto constitucional relacionado ao alcance da imunidade parlamentar material dos vereadores e a liberdade de expressão. Igualmente, confronta-se referido direito com a interferência do Poder Judiciário e o princípio da tripartição de Poderes. Neste particular, estuda-se a questão da intromissão de um Poder no âmbito de atuação típica do outro.

A atualidade do tema evidencia-se na discussão que tomou ares no Supremo Tribunal Federal dada a imensa quantidade de legislativos municipais existentes no país e a necessidade de pacificação da matéria.

A metodologia descritiva foi utilizada através da análise jurídica doutrinária e jurisprudencial. Para ilustrar utilizou-se o recurso extraordinário número 600.063 que foi objeto de análise no Supremo Tribunal Federal no tema de repercussão geral número 469.

CAPÍTULO I

Poder Legislativo municipal na Constituição Federal de 1988

A Constituição Federal ressaltou a importância dos municípios quando estabeleceu entre os princípios fundamentais ser a República Federativa do Brasil formada pela união indissolúvel de Estados, Municípios e Distrito Federal (artigo 1º, Constituição Federal).

Neste mesmo caminho seguiu quando cuidou da organização administrativa do país, sobrelevando que os Municípios, tanto quanto os Estados, a União e o Distrito Federal, formam a República Federativa do Brasil e gozam de plena autonomia (artigo 18, Constituição Federal).

Como se vê, o Brasil adotou a forma federativa de Estado pela qual, em linhas gerais, cada ente federativo é autônomo nos termos e em conformidade com a Constituição Federal de 1988. Sendo assim, cada qual possui poder de auto-organização, autogoverno, autoadministração e autolegislação dentro de limites dispostos na Carta Magna.

Insta ressaltar que no Brasil vigora, no âmbito do Poder Legislativo, o que se denomina bicameralismo do tipo federativo em que no âmbito federal a produção de leis passa por duas casas do Congresso Nacional, a Câmara dos Deputados representante do povo e o Senado Federal que representa os Estados.

Por sua vez, o Poder Legislativo na esfera estadual, municipal, distrital e dos territórios federais quando existentes é composto por apenas uma Casa, razão pela qual se denomina unicameral.

No Município, que interessa mais de perto a este trabalho, o Legislativo se compõe de vereadores que representam o povo e se reúnem na Câmara.

A auto-organização deste ente se exterioriza através da lei orgânica a ser votada em dois turnos, com interstício de dez dias, e aprovada por dois terços dos parlamentares (artigo 29, *caput*, Constituição Federal).

O aspecto do autogoverno se traduz na estrutura para eleger representantes a atuarem no âmbito executivo e legislativo, respectivamente, prefeitos e vereadores.

No que se refere à autoadministração “é a faculdade constitucionalmente assegurada aos Municípios para executar os comandos contidos nas normas legais referentes a assuntos de sua competência” (NOVELINO, 2014, 784).

O último aspecto mencionado, autolegislação, exterioriza-se através do Poder Legislativo de cada ente, ou seja, na capacidade de legislar no seu campo de competência.

O número de ocupantes das cadeiras da Câmara dos Vereadores varia de forma proporcional à população do município nos limites definidos pelo artigo 29, IV da Constituição Federal.

O mandato dos parlamentares municipais será de quatro anos e seu subsídio estabelecido por lei, mas fixado de acordo com limites estabelecidos na Constituição Federal (artigo 29, VI da Constituição Federal).

Cumprе mencionar que a Câmara não pode gastar mais de setenta por cento de sua folha de pagamento com salários, incluído neste valor o subsídio dos vereadores, sob pena de crime de responsabilidade do presidente da Câmara (artigo 29-A, parágrafo 1º da Constituição Federal). Ressalte-se, ainda de acordo

com o que dispõe a Carta Magna, que o total dos gastos com a remuneração dos Vereadores não ultrapassará cinco por cento da receita do município (artigo 29, VII, Constituição Federal).

1.1 Prerrogativas dos parlamentares

Os parlamentares desempenham em nosso sistema legislativo importante papel, vale dizer, são os responsáveis por levar aos debates em plenário os interesses da população, deliberando sobre sua transformação em lei.

Por esta razão, gozam de determinadas prerrogativas essenciais ao exercício do mandato e garantidoras da plena liberdade de debater na tribuna parlamentar, exatamente para que se efetive a democracia de forma isenta e sem pressões e competições de cunho político, de forma a espelhar a independência ínsita ao Poder que representam.

Tais prerrogativas podem ser divididas em dois tipos: imunidade material ou substantiva e a formal ou processual.

1.1.1 Imunidades formal e material: breves considerações

A imunidade material possui duas vertentes: uma na esfera penal e outra na cível. Revela-se como excludente da prática de crime de opinião e inviolabilidade civil pelas opiniões, palavras e votos dos parlamentares.

(...) o importante é saber que a imunidade material (inviolabilidade) impede que o parlamentar seja condenado, penal, civil, política e administrativamente (disciplinarmente). Trata-se de irresponsabilidade geral, desde que, é claro, tenha ocorrido o fato em razão do exercício do mandato e da função parlamentar. (LENZA, 2010, 427)

Referida imunidade protege o parlamentar contra perseguições de toda ordem e permite que exerça a democracia em sua melhor forma, qual seja, os debates por intermédio da livre manifestação de pensamento e na prolação do voto.

Por sua vez, a imunidade formal tem relação com a impossibilidade de prisão do parlamentar e de se instaurar um processo penal.

Os parlamentares passam a ser acobertados pela imunidade formal a partir da diplomação, momento a partir do qual não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável (artigo 53, *caput*, Constituição Federal).

Insta salientar que no caso de instauração de processo contra Deputado Federal ou Senador, o Supremo Tribunal Federal pode receber a denúncia sem prévia anuência da Casa legislativa a que o parlamentar é vinculado (artigo 53, parágrafo 2º, Constituição Federal).

Sendo assim, o Supremo Tribunal Federal notifica a Casa legislativa acerca do recebimento de denúncia contra o parlamentar. Os autos, então, são remetidos para a Casa legislativa a que ele pertence que, através de iniciativa de partido político e maioria absoluta, pode sustar o andamento do processo. Este pedido de sustação do processo deve ser resolvido em até quarenta e cinco dias a

contar do recebimento pela Mesa Diretora e seu deferimento suspende a prescrição pelo período do mandato (artigo 53, parágrafos 4º e 5º).

Importa ressaltar no que se refere à prisão que o processo é encaminhado para a Câmara ou Senado, a depender do parlamentar preso, para que, pelo voto aberto da maioria absoluta de seus membros resolva sobre a prisão em vinte e quatro horas, sendo esta a condição necessária para que seja mantido o flagrante, de acordo com o artigo 53, parágrafo 2º da Constituição Federal.

Explicitados os tipos de imunidade existentes no ordenamento jurídico nacional, importa esclarecer que a imunidade material acoberta os parlamentares federais, estaduais e municipais (artigos 53, 27, parágrafos 1º, 2º e 29, VIII da Constituição Federal), enquanto a imunidade formal somente não se aplica aos vereadores.

Esta regra vem delineada na Carta Magna, especificamente no artigo 29, VIII:

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

(...)

VIII - inviolabilidade dos Vereadores por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município;

Nesta esteira bem esclarece a doutrina

Estabelece-se expressamente a *inviolabilidade* dos Vereadores por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do município. A *inviolabilidade*, como se sabe, significa que o beneficiado fica isento da incidência da norma penal definidora de crime. Vale dizer que, dentro da circunscrição do Município, o vereador não comete crime de opinião. E é claro, se não o comete não poderá ser processado por aquelas ações. Contudo, não se previu a *imunidade processual* dos Vereadores em relação a outras infrações penais. Logo, se cometer qualquer crime, ficará sujeito ao respectivo processo, independentemente de autorização da sua Câmara. (SILVA, 2012, 650, grifos no original).

O Supremo Tribunal Federal já se posicionou contra a possibilidade de se estender a imunidade formal aos vereadores através das Constituições Estaduais. Entendeu o guardião da Constituição que legislar sobre este tema é competência da União por se tratar de questão processual e que não é dado aos Estados alterar ou alargar os termos que vieram bem expressos na Constituição Federal, conforme julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 371-DF e relatoria do ministro Maurício Corrêa:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SERGIPE, ARTIGO 13, INCISO XVII, QUE ASSEGURA AOS VEREADORES A PRERROGATIVA DE NÃO SEREM PRESOS, SALVO EM FLAGRANTE DE CRIME INAFIANÇÁVEL, NEM PROCESSADOS CRIMINALMENTE SEM A DEVIDA AUTORIZAÇÃO DA RESPECTIVA CÂMARA LEGISLATIVA, COM SUSPENSÃO DA PRESCRIÇÃO ENQUANTO DURAR O MANDATO. COMPETÊNCIA DA UNIÃO PARA LEGISLAR SOBRE DIREITO PENAL E PROCESSUAL PENAL.

1. O Estado-membro não tem competência para estabelecer regras de imunidade formal e material aplicáveis a Vereadores. A Constituição Federal reserva à União legislar sobre Direito Penal e Processual Penal.

2. As garantias que integram o universo dos membros do Congresso Nacional (CF, artigo 53, §§ 1º, 2º, 5º e 7º), não se comunicam aos componentes do Poder Legislativo dos Municípios. Precedentes. Ação direta de inconstitucionalidade procedente para declarar inconstitucional a expressão contida na segunda parte do inciso XVII do artigo 13 da Constituição do Estado de Sergipe. (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 2002).

Da mesma forma, as leis orgânicas municipais não podem estender a imunidade formal aos parlamentares.

Nas palavras de NOVELINO “os vereadores não possuem *imunidade formal*, sendo vedado às Constituições Estaduais ou leis orgânicas municipais lhes atribuir esta espécie de garantia” (2014, 811, grifos no original).

Por fim, insta ressaltar que as imunidades não podem ser renunciadas pelos parlamentares por serem inerentes à função que exercem e não à pessoa que titulariza o mandato em determinado momento. Pela mesma razão, não se estendem aos suplentes, a menos que efetivamente assumam o exercício do mandato.

Isto porque se trata de prerrogativa funcional que se afigura como garantia constitucional para o exercício do *múnus público* titularizado pelo detentor do cargo, para que o faça da maneira mais ampla possível na defesa dos interesses dos cidadãos que representa.

CAPÍTULO II

Considerações gerais sobre responsabilidade civil no âmbito parlamentar municipal

O instituto da responsabilidade civil está previsto no Código Civil a partir do artigo 927 e trata das hipóteses em que haverá dever de indenizar quando do descumprimento de cláusula contratual, obrigacional ou desobediência a alguma regra de convivência devidamente normatizada.

Para tanto, devem estar conjugados quatro pressupostos, quais sejam, conduta, atitude culposa, nexo causal e dano.

A conduta poderá ser comissiva (uma ação tendente a uma finalidade) ou omissiva (negligência, imprudência ou imperícia) que caracterizam dolo ou culpa.

Em regra, a responsabilidade civil se dá com uma ação, sendo que somente responderá por omissão quando houver o dever jurídico de agir por parte do agente e este se omitir.

No que concerne à atitude culposa há o envolvimento de duas vertentes a saber, a culpa *lato sensu* que envolve o dolo e a *stricto sensu* que engloba apenas a culpa.

O dolo trata da conduta intencional direcionada a violar o direito de outrem através de ação ou omissão voluntária de acordo com o artigo 186 do Código Civil.

A culpa em sentido estrito está circunscrita às hipóteses de imprudência, negligência ou imperícia. Imprudência importa na falta de cuidado objetivo no agir

em determinado momento, negligência consiste na ausência de agir quando deveria fazê-lo e imprudência trata da deficiência técnica no desempenho de certa função.

O nexo causal perfaz o liame entre a conduta culposa ou dolosa e o prejuízo suportado por alguém.

Por fim, o dano consiste no prejuízo material ou moral suportado por alguém. O primeiro deles concerne ao dano que atinge o patrimônio material da pessoa e, por isso, de fácil mensuração econômica.

Por sua vez, os danos morais implicam não na reparação, uma vez que não há meio de desfazer algo intangível, mas na atenuação de uma ofensa de ordem psicológica.

Neste sentido enverga-se o entendimento do Superior Tribunal de Justiça por meio da súmula 498 que preconiza a não incidência tributária sobre valores recebidos a título de indenização por dano moral. Isto quer dizer que não se trata de um acréscimo patrimonial a ensejar incidência tributária, mas apenas da regeneração ou atenuação de uma dor intangível em termos de mensuração econômica.

Cumprе salientar que meros dissabores do dia a dia não constituem dano moral na ótica da jurisprudência¹, sob pena de banalizar o instituto.

Insta mencionar, no entanto, que não há um critério objetivo para mensurar se o caso merece indenização ou não, cada caso deve ser verificado em concreto e em conformidade com a experiência do magistrado e outros casos já julgados, levando em conta diversos fatores que permeiam o caso e os costumes da região.

¹ “Extensivamente assim se diz para designar o conjunto de decisões acerca de um mesmo assunto ou a coleção de decisões de um tribunal”. (SILVA, 2001, 469).

Fato é que a Constituição Federal de 1988 delinea como direito fundamental no artigo 5º, V, o direito à indenização por dano moral ou material:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

V - é assegurado o direito de resposta, proporcional ao agravo, além da indenização por dano material, moral ou à imagem;

Pois bem, feitas tais considerações a respeito da responsabilidade civil, cumpre mencionar que os parlamentares gozam de imunidade no que se refere às opiniões, palavras e votos e, no caso dos vereadores, restrito ao exercício da vereança e circunscrição municipal.

Isto significa, em linhas gerais, que não serão os parlamentares processados judicialmente na esfera civil e penal por ofensas irrogadas no debate legislativo, eis que acobertados por norma constitucional que releva os dispositivos aplicáveis à responsabilidade civil disposta no Código Civil neste particular.

2.1 Liberdade de expressão na tribuna parlamentar

A liberdade de expressão compreende o direito de livre manifestação de pensamento e opinião sobre quaisquer assuntos e abrange diversos ramos como a opinião, a crença, a comunicação, a informação, a manifestação artística e o pensamento.

A Constituição Federal protege referido direito como cláusula pétrea, de modo que não pode ser modificada nem mesmo por emenda constitucional e a elenca no extenso rol dos direitos e garantias fundamentais:

Art 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato;

[...]

VI - é inviolável a liberdade de consciência e de crença, sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos e garantida, na forma da lei, a proteção aos locais de culto e a suas liturgias;

[...]

IX - é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença;

Sem descuidar da importância da liberdade de expressão em suas diversas formas, a que interessa mais de perto a este trabalho é a liberdade de pensamento que se afigura como a de exprimir o que se pensa a respeito dos mais diversos assuntos vedada a censura.

A expressão da opinião por qualquer meio é que pode dar margem à discussão, uma vez que a manutenção do pensamento para si em nada afeta os demais.

No entender da doutrina, a liberdade de expressão:

[...] se caracteriza como exteriorização do pensamento no seu sentido mais abrangente. É que, no seu sentido interno, como pura consciência, como pura crença, mera opinião, a liberdade de pensamento é plenamente reconhecida, mas não cria problema maior. (SILVA, 2012, 243).

Tendo em vista o histórico de repressão da opinião popular pela qual passou o Brasil em época de ditadura militar, a Constituição Federal tratou de delinear muito bem a proteção a este direito.

Sendo assim, a expressão e divulgação do pensamento é amplamente permitida, vedada a censura e o anonimato.

Neste sentido:

A Constituição veda expressamente qualquer tipo de censura à livre manifestação do pensamento, cujo exercício é assegurado independentemente de licença (CF, art. 5º, IX). Qualquer forma de censura institucionalizada imposta sem justificção constitucional será caracterizada como uma intervenção violadora do âmbito de proteção desta liberdade. (NOVELINO, 2014, 504).

No que concerne à vedação do anonimato, limitação constitucionalmente instituída, cumpre mencionar que tem por finalidade evitar manifestações de pensamento abusivas e permitir tanto o direito de resposta quanto a responsabilização penal e civil.

A Constituição Federal assegurou a liberdade de manifestação de pensamento, vedando o anonimato. Caso durante a manifestação de pensamento se cause dano material, moral ou à imagem, assegura-se o direito de resposta, proporcional ao agravo, além da indenização. (LENZA, 2009, 684).

No caso dos parlamentares, a inviolabilidade material que acoberta as opiniões, palavras e votos no exercício do mandato confere um invólucro à liberdade de expressão dos congressistas, na medida em que perfaz um anteparo a mais àquela já custodiada garantia constitucional.

Desta forma, na tribuna os parlamentares possuem vasta liberdade de discussão e utilização da palavra sem que possam ser processados pela via judicial como causadores de dano moral.

Neste caso, parece não haver grandes discussões, afinal, a liberdade de expressão é assegurada a todos e não seria diferente para os parlamentares. A eles, no entanto, foi conferida uma camada protetiva a mais, uma vez que agem em nome do povo na representação de seus interesses e, para tanto, nada mais natural que exercê-la em sua mais alta forma: a palavra.

CAPÍTULO III

Alcance da imunidade material dos vereadores na circunscrição municipal

A imunidade, também chamada de inviolabilidade dos parlamentares, constitui uma garantia institucional dos representantes do povo, estabelecida como forma de evitar manipulações e distorções do exercício da atividade exercida pelos edis.

Isto porque tal atividade os coloca no ponto intermediário entre os representados e os órgãos governamentais, delegando-lhes a primordial função de zelar pelos interesses públicos na conversão em lei dos clamores sociais. Para tanto, devem ser isentos de toda sorte de pressão e malabarismos tendentes a deformar a representatividade política.

Cumprе mencionar que MEIRELLES (2008, 636) diferencia os conceitos de inviolabilidade e imunidade parlamentar nos seguintes termos:

A inviolabilidade (não confundir com imunidade parlamentar) é a exclusão da punibilidade de certos atos praticados pelos agentes públicos no desempenho de suas funções e em razão delas. A inviolabilidade exclui o crime, diversamente da imunidade, que impede o processo enquanto não autorizado pela respectiva Câmara. (grifos no original).

Para este renomado jurista, a inviolabilidade estaria mais relacionada ao fato cometido enquanto a imunidade teria um cunho processual de resguardar o parlamentar quanto à instauração de processo de responsabilização.

Referida diferenciação, muito embora importante para efeitos acadêmicos, carece de maior aprofundamento ante o objetivo desta monografia. Por esta razão, ambas as expressões serão aqui utilizadas indistintamente.

A imunidade material dos vereadores abrange os aspectos funcional e territorial.

Sob a perspectiva da função exercida é importante ressaltar que está restrita ao momento em que exercita a vereança, vale dizer com isso que abarca o desempenho em plenário, a participação em comissões, sua atuação através de pareceres exarados desde que haja nexos entre a manifestação e o exercício da função.

Não há, portanto, necessidade de estar dentro da Casa legislativa quando da prolação de sua opinião, palavra ou voto, desde que haja um liame entre o que pronuncia e o exercício do mandato.

Neste sentido, entende MORAES (2000, 387):

[...] importa ressaltar que da conduta do parlamentar (opiniões, palavras e votos) não resultará responsabilidade criminal, qualquer responsabilização por perdas e danos, nenhuma sanção disciplinar, ficando a atividade do congressista, inclusive, resguardada da responsabilidade política, pois trata-se de cláusula de irresponsabilidade geral de Direito Constitucional.

O aspecto territorial, por sua vez, limita à circunscrição do município a imunidade material.

Neste ponto, pode-se discutir uma certa falta de coerência do texto constitucional, afinal, o parlamentar pode atuar no exercício da vereança também fora dos limites territoriais representando seu município e, portanto, atuando em razão da função que lhe foi delegada pelo povo, não havendo razão para que não

seja acobertado pela imunidade fora dos limites municipais em que exerce sua atividade.

Deste mesmo entendimento comunga a doutrina nacional:

[...] A nosso ver, a imunidade material dos vereadores deveria abranger palavras e opiniões relacionadas aos *interesses municipais*, independentemente de terem sido manifestadas dentro dos limites territoriais. Nada obstante, em razão da expressa referência constitucional à “circunscrição do Município”, prevalece o entendimento de que a imunidade material é *limitada territorialmente* à circunscrição do município. (NOVELINO ,2014, 811, grifos no original).

Entretanto, este é o texto da Carta Constitucional vigente e, sendo assim, o parlamentar municipal não fica acobertado pela imunidade material fora dos limites geográficos de seu município de atuação.

Apesar de ser garantia constitucional para o amplo exercício da representação que lhes foi delegada pelo povo, necessário salientar que não implica liberar o edil para todo e qualquer tipo de manifestação.

Esta linha é muito tênue, qual seja, a que divide a liberdade de expressão acobertada pela imunidade e o abuso da prerrogativa.

Isto porque, não pode o Judiciário passar a condenar o edil por suas opiniões emitidas na Casa legislativa o que, além de abalar o equilíbrio entre os poderes, causaria receio e obstáculos ao amplo espectro de discussão no ambiente legislativo.

Com isso, poder-se-ia cogitar a existência neste caso de um conflito aparente de normas, vale dizer, entre a liberdade de expressão na tribuna

parlamentar e a honra de outros parlamentares atingidos por possíveis ofensas irrogadas.

Isto porque ambos são direitos alçados ao patamar constitucional como cláusula pétrea e que podem entrar em choque durante os debates legislativos.

Em termos de solução jurídica de conflito de normas, entende-se que a imunidade material dos vereadores atua como escusa de referidas condutas e solucionaria referido embate.

Isto ocorre porque a imunidade está igualmente prevista na Constituição Federal e visa, primordialmente, resguardar os parlamentares no exercício do mandato. Ainda que muitas vezes seja extrapolado, entende-se que não haveria razão para tal instituto se houvesse exceções de toda ordem.

Além do mais, somente a própria Constituição poderia revelar reservas a esta imunidade e não o fez com relação especificamente a danos morais, razão pela qual os edis possuem sinal verde para opinar e se manifestar, desde que respeitados os limites já aduzidos.

De outra parte, deve-se primar pela prudência, na perspectiva de que os parlamentares não abusem desta prerrogativa com ofensas pessoais dissociadas da atividade legislativa.

Importa notar que o debate público das ideias na tribuna da Casa legislativa não deve ser relegado ao embate individual ultrajante entre os políticos ali presentes. No entanto, a ofensa à honra pessoal que muitas vezes acontece durante as discussões passa a ser acobertada pela imunidade, o que de todo empobrece a função por eles exercida.

A ideia principal e necessária ao exercício da cidadania é resguardar a isenção e proteção dos edis em sua atividade, sendo certo que se as ofensas forem irrogadas no exercício da função e na circunscrição do município, certamente serão em juízo tidas como imunes, dada a garantia constitucional a ele posta.

Muito embora lamentável a conduta de alguns parlamentares de se escudar nesta prerrogativa com a finalidade de injuriar o adversário, certo é que o texto constitucional teve a mais nobre das intenções, qual seja, democratizar ao máximo as contendas no âmbito legislativo.

A questão é tão recorrente que chegou a ser objeto de análise com repercussão geral no Supremo Tribunal Federal o que passa-se a expor.

3.1 Alcance da imunidade parlamentar: a recente orientação do Supremo Tribunal Federal

O Supremo Tribunal Federal é conhecido como guardião da Constituição, pois a ele somente serão submetidas questões que ofendam matéria posta na Carta Magna. O Supremo Tribunal Federal não reaprecia provas, mas apenas examina o debate jurídico em torno de um eventual julgamento ofensivo ao texto constitucional.

O recurso extraordinário deve demonstrar questões relevantes do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico que ultrapassem os interesses subjetivos da causa, sob pena de não conhecimento por decisão irrecorrível.

Considera-se que existe repercussão geral sempre que a matéria a ser julgada pela Corte Suprema contrariar súmula² ou jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal.

O Supremo Tribunal Federal somente poderá rejeitar a existência de repercussão geral através de dois terços de seus membros.

Eventual decisão que negue a repercussão geral surtirá efeitos para todos os outros recursos que versem sobre idêntica matéria que serão com base nela sumariamente rejeitados, salvo se o Supremo Tribunal Federal resolver por rever a tese que deu azo àquela decisão.

Importante ressaltar que no caso de haver inúmeros casos idênticos a respeito da matéria que se pretende reconhecida como objeto de repercussão geral, os tribunais de origem escolherão alguns casos que julguem representativos da questão e encaminharão ao Supremo Tribunal Federal, sobrestando os demais até que a matéria seja efetivamente julgada.

Ao término do julgamento de mérito pelo Supremo Tribunal Federal, os recursos sobrestados serão apreciados em conformidade com o decidido pelo guardião da Constituição, ocasião na qual podem declará-los prejudicados ou retratar-se de seu julgamento.

Se porventura for mantida a decisão pelo Tribunal de origem à revelia do que julgou o Supremo Tribunal Federal nas matérias sujeitas à repercussão geral, poderá o Pretório Excelso cassar ou reformar liminarmente o acórdão que contrarie a decisão já firmada, tudo nos termos do Regimento Interno do Tribunal.

² Súmula, em linhas gerais, significa uma série enumerada de preceitos publicados que buscam uniformizar o entendimento sobre determinado assunto que enseja recorrentes casos submetidos ao julgamento do tribunal.

Este regramento que foi acima descrito em detalhes acerca da repercussão geral está delineado no Código de Processo Civil nos artigos 543-A e 543-B e no artigo 102, parágrafo 3º da Constituição Federal.

3.1.1 Recurso extraordinário sobre o alcance da imunidade material dos vereadores

Superada a explanação acerca do conceito e estrutura da repercussão geral, cumpre ressaltar que devido aos inúmeros casos que estavam aparecendo no Supremo Tribunal Federal envolvendo o alcance da imunidade parlamentar dos vereadores, não foi difícil justificar a importância que suplanta os limites subjetivos da causa em determinado caso específico sobre o alcance da imunidade material concedida aos vereadores por suas opiniões, palavras e votos, dotado de repercussão geral na Corte Suprema.

Pautou-se a justificativa na garantia parlamentar insculpida no artigo 29, VIII da Constituição Federal e na liberdade de expressão dos membros da Casa legislativa e sua necessária imparcialidade. Após o reconhecimento da repercussão geral no recurso extraordinário número 600.063, os casos semelhantes foram sobrestados na origem a fim de aguardar a decisão.

O acórdão paradigma é proveniente do Tribunal de Justiça de São Paulo, precisamente de parlamentar da Câmara dos Vereadores do município de Tremembé (número 281.038-4/9-00).

O caso teve início quando o parlamentar proferiu palavras que outro edil julgou ofensivas à sua personalidade. Por esta razão ajuizou ação de cunho indenizatório que foi em primeira instância julgada improcedente, sob o fundamento de estar acobertado pela imunidade parlamentar.

Inconformado, apelou o vereador e o Tribunal de Justiça de São Paulo entendeu que os atos do vereador estavam dissociados da atividade parlamentar e, por isso, seriam passíveis de punição na ordem civil.

Pautou-se o julgamento em interessante contraponto disposto por CAHALI (2005, 366,367 apud Joaquim Garcia, relator, apelação nº 281.038-4/9-00 - Tremembé/Taubaté - voto 16191, Tribunal de Justiça de São Paulo):

Cuidando-se de palavras ofensivas assacadas por vereador em sua tribuna, é repetitiva a jurisprudência no sentido de assegurar àquele que é ultrajado em sua honra, o direito de ser indenizado por danos morais: as normas que estabeleçam privilégios devem ser interpretadas restritivamente. Não cabe (no plano da responsabilidade civil) a aplicação da analogia à norma constitucional que preserva o direito dos representantes do Poder Legislativo de não serem processados criminalmente por suas opiniões, palavras e votos (arts. 29, VIII, e 53 da CF). A imunidade parlamentar não afasta o direito de o cidadão comum acioná-lo civilmente por palavras e ofensas que ao mesmo causar prejuízos.
[...]

Na realidade, no plano que aqui nos interessa, da responsabilidade civil por dano moral, a insuficiência dos textos legais e discrepâncias jurisprudenciais, recomendam uma solução de bom senso do julgador, no sentido, em princípio, e admitir a obrigação de indenizar o dano moral injustamente afligido a quem quer que seja, sempre que houver por parte do parlamentar ou vereador destempero ou extrapolação no específico desempenho das atribuições inerentes ao mandato popular, pois a imunidade parlamentar nem é absoluta e irrestrita, nem se sobrepõe à cláusula pétrea prevista no art. 5º, em que o constituinte garantiu, dentro do capítulo dos direitos fundamentais, o direito à honra, à imagem e à intimidade...

No entendimento do ilustre doutrinador e do desembargador que se escudou em sua lição para julgar, o direito à honra, previsto como garantia constitucional inafastável, pode ser maculado caso extrapolado o exercício do direito de falar na tribuna.

Por esta razão, o Tribunal de Justiça de São Paulo asseverou que aos parlamentares não é dado o direito de ofender aos demais e ser acobertado pela imunidade que estaria restrita às manifestações de cunho estritamente legislativo.

Muito embora as razões de decidir do julgado tenham pertinência e espelhem dois direitos constitucionais de igual importância, a questão de complexa resolução neste entendimento seria exatamente encontrar um meio de dimensionar os limites da imunidade parlamentar.

Com isso, difícil dizer quais seriam as palavras que estariam e quais não estariam acobertadas pela imunidade e como tal avaliação seria feita pelo julgador, afinal, o texto constitucional não condicionou a imunidade no sentido de amplitude do que seria dito, apenas que deveria ocorrer nos limites da circunscrição municipal e no exercício do mandato.

Este entendimento poderia gerar uma grave insegurança jurídica na medida em que nos diversos pontos do país haveria um entendimento diverso do que seriam palavras ofensivas e cada caso seria uma verdadeira caixa de surpresa, podendo, inclusive, gerar na mesma localidade decisões diversas a depender do julgador no caso concreto.

Restringir o uso da palavra seria delimitar algo que o constituinte não fez, muito pelo contrário, foi exatamente o que tentou afastar com esta garantia.

Tal restrição feita pelo Poder Judiciário seria além de uma criação legislativa onde não existe, uma quebra da independência de poderes uma vez que funcionaria como o mediador nas contendas do legislativo.

Isto sim velaria os dizeres parlamentares eis que diante da possibilidade de ser condenado via judicial na esfera civil pelo que disse na Câmara, o edil certamente recuará o que, em último grau, lesa o processo democrático e os cidadãos que delegaram seu poder de discussão ao parlamentar.

A despeito da opinião aqui exposta, foi com o entendimento supra que o Tribunal de Justiça de São Paulo justificou sumariamente a existência dos pressupostos da responsabilidade civil, condenando-o ao pagamento de determinada quantia.

Diante deste veredito, a parte vencida interpôs recurso extraordinário com o intento de reverter o julgado.

Após a regular tramitação, o processo foi a plenário de julgamento e, por maioria de votos, assentou-se o entendimento de que desde que haja pertinência com o exercício do mandato e seja efetuada dentro da circunscrição do município estará garantida a imunidade parlamentar do edil.

No entender do Supremo Tribunal Federal ainda que as palavras prolatadas tenham condão de ofender o vereador, se prolatadas no exercício do mandato e na circunscrição municipal, não poderá o edil ser responsabilizado civilmente, posto que acobertado pela imunidade prevista na Carta Magna.

Isto porque o Poder Judiciário não pode nem deve emitir juízo subjetivo de valor sobre as manifestações do Poder Legislativo.

De se ressaltar que a despeito do entendimento de que o Judiciário não pode intervir nem mensurar o teor do quanto proferido pelos vereadores com a finalidade de responsabilizar civilmente o edil, não ficam os parlamentares impunes ante a possibilidade de serem punidos pelo próprio Poder Legislativo.

Para tanto, consignou-se que a Casa legislativa tem independência para a punição do edil caso seja verificado o cometimento de abusos, penalidade a ser aplicada somente nos termos de seu regimento interno, mas que não atinge a esfera civil nem cria obrigação de indenizar por lesão a direito da personalidade.

A este respeito insta salientar, a título exemplificativo, que o Regimento Interno da Câmara dos Vereadores de São Paulo determina a perda do mandato do vereador quando incompatível com o decoro parlamentar.

Reza o Regimento no artigo 125 que o abuso das prerrogativas dos parlamentares figura entre as causas que caracterizam a falta de decoro. A acusação deve ser aceita por maioria absoluta e causa a perda do mandato após decisão de dois terços dos membros.

Art. 125 - Perderá o mandato o Vereador:

[...]

II - cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar;

[...]

§ 1º - É incompatível com o decoro parlamentar, além dos casos definidos neste Regimento, o abuso das prerrogativas asseguradas a membros da Câmara Municipal ou a percepção de vantagens indevidas.

§ 2º - Nos casos dos incisos I, II e VI deste artigo, acolhida a acusação pela maioria absoluta dos Vereadores, a perda do mandato será decidida pela Câmara, por "quorum" de 2/3 (dois terços), assegurado o direito de defesa.

[...]

Neste ponto ainda interessa ressaltar que o regramento municipal nada mais fez que refletir o que dispõe a Constituição para os Deputados e Senadores no artigo 55:

Art. 55. Perderá o mandato o Deputado ou Senador:

[...]

II - cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar;

[...]

§ 1º - É incompatível com o decoro parlamentar, além dos casos definidos no regimento interno, o abuso das prerrogativas asseguradas a membro do Congresso Nacional ou a percepção de vantagens indevidas.

§ 2º Nos casos dos incisos I, II e VI, a perda do mandato será decidida pela Câmara dos Deputados ou pelo Senado Federal, por maioria absoluta, mediante provocação da respectiva Mesa ou de partido político representado no Congresso Nacional, assegurada ampla defesa.

Ressalte-se, por fim, que a emenda constitucional número 76 de 28 de novembro de 2013 aboliu a votação secreta para os casos de perda do mandato do parlamentar.

Feita esta ressalva, vale sublinhar que o julgamento no caso em análise não foi unânime, houve divergência no sentido de que as manifestações do parlamentar teriam extrapolado o exercício do mandato e, por isso, não estariam acobertados pela garantia constitucional da imunidade.

Interessante verificar que, apesar de toda a abrangência já mencionada a respeito da imunidade e sua blindagem de manifestação no âmbito legislativo, a controvérsia remanesce até mesmo junto ao Supremo Tribunal Federal.

E a divergência foi justamente quanto ao alcance da imunidade. Volta-se a expor o perigo desta valoração que a divergência sustenta, afinal, não há parâmetros objetivos para medi-lo, causando uma insegurança jurídica.

E sendo assim, muito embora ocorram em plenário muitas discussões de baixo teor de utilidade pública com trocas de ofensas mútuas, não se pode descurar da proteção e sua principal finalidade: garantir a isenção e plena defesa dos direitos dos cidadãos.

O voto do relator do acórdão Ministro Marco Aurélio no recurso extraordinário número 600.063 convergiu no sentido de que o limite da imunidade estaria relacionado à pertinência ao exercício do mandato.

Na visão do relator, as discussões no recinto parlamentar devem guardar pertinência temática com os atos praticados pelos parlamentares com a atividade por eles exercida, de modo que quaisquer palavras ofensivas estariam dissociadas desta temática e, por isso, restariam fora da proteção constitucional.

Além disso, consignou o relator:

[...] Impossível é julgar o recurso extraordinário com base em fatos jurígenos estranhos ao pronunciamento atacado. Ante as premissas fáticas constantes do acórdão impugnado, não se tem o caso como passível de enquadramento na regra atinente à inviolabilidade dos vereadores, porque limitada a opiniões, palavras e votos que sejam proferidos no exercício do mandato. De acordo com a verdade formal elucidada na origem, as críticas não se circunscrevem à atividade parlamentar. (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 2011).

E arrematou:

Por considerar que a inviolabilidade dos Vereadores exige a correlação entre as manifestações e o desempenho do mandato, tenho como não configurada violência ao artigo 29, inciso VIII, da Lei Básica Federal, razão por que desprovejo este recurso extraordinário. É como voto. (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 2011).

Por sua vez, o voto que inaugurou a divergência da lavra do Ministro Luís Roberto Barroso no recurso extraordinário número 600.063 consigna interessante

ponto no sentido de que a proteção constitucional sobre as opiniões, palavras e votos dos parlamentares assinala exatamente um adicional à liberdade de expressão do cidadão comum justamente por conta da representação por eles exercida.

É fundamental, portanto, perceber que a imunidade material dos parlamentares confere às suas manifestações relacionadas ao exercício do mandato proteção adicional à liberdade de expressão. Considerar estas manifestações passíveis de responsabilização quando acarretam ofensa à alguém – como feito pelo tribunal de origem – é esvaziar por completo o “acréscimo” de proteção que constitui a essência da imunidade constitucional. Afinal, para as manifestações não ofensivas dos parlamentares, a rigor, o direito fundamental à liberdade de expressão basta. (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 2011).

A opinião do Ministro Teori Zavascki no julgamento do mesmo recurso extraordinário número 600.063 vem ao encontro do que já foi exposto neste trabalho. Opina no sentido de que a mensuração do que é dito na tribuna para efeitos de responsabilidade civil mostra-se extremamente dificultoso na medida em que a Constituição Federal não delimitou o que poderia ou não ser dito.

Além disso, seria impor freios onde não previu a Carta Magna e causaria extremo desconforto jurídico com decisões diversas pipocando por vários pontos do país, algumas a condenar outras a absolver.

Transcreve-se o trecho do voto de Teori Zavascki no recurso extraordinário número 600.063:

Trata-se de um pronunciamento de um vereador, no ambiente parlamentar, na Câmara dos Vereadores; portanto, no exercício do mandato e da função parlamentar. Saber se essa fala específica tem relação ou não com a atividade político-parlamentar, além de difícil

definição, se mostra irrelevante nas circunstâncias. **Se, para cada pronunciamento de um parlamentar ou de um vereador, tiver que ser feito esse juízo de relação necessária de pertinência como condição necessária para assegurar a imunidade, teremos uma inversão do princípio constitucional, que determina seja preservada a imunidade.** (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 2011, grifo nosso).

Entendimento este que foi acompanhado pela Ministra Rosa Weber no recurso extraordinário número 600.063:

Na minha ótica e pedindo todas as vênias ao eminente Relator, entendo que, tal como está posto no acórdão recorrido, a conduta imputada se subsume, sim, na imunidade absoluta prevista nesta Constituição, **sob pena de a cada manifestação do parlamentar se impor uma valoração específica que iria, no mínimo, retirar a força da garantia constitucional, da prerrogativa constitucional.** (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 2011, grifo nosso).

O Ministro Luiz Fux da mesma forma contribuiu para reforçar o entendimento divergente ao afirmar em seu voto no recurso extraordinário número 600.063 que “[...] a garantia da imunidade parlamentar representaria muito pouco se cada juiz pudesse aquilatar, segundo o seu padrão de decência e polidez o grau de civilidade dos termos utilizados pelos representantes eleitos pelo povo” (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 2011).

Noutros termos, cumpre assinalar que a imunidade somente existe porque se sabe que haverá discussões na Casa legislativa e que na grande maioria das vezes os edis discutem a pertinência de projetos de lei e entram em embate justamente pelas diferenças de ideias, interesses e partidos. Os ânimos se acirram muitas vezes, daí a razão da proteção constitucional.

Com isso, quer-se dizer que as discussões são inevitáveis e intrínsecas ao processo democrático, razão pela qual no calor dos debates muitas vezes há

verbalização de impropriedades de cunho pessoal e que restariam acobertadas pelo manto da imunidade pelo simples fato de corresponder aos dois limites da imunidade postos na Constituição Federal: exercício da vereança e circunscrição do município.

Por se tratar de indenidade prevista na Constituição Federal não há que se relegar ao plano do Judiciário a análise do que pode ou não ser dito, sob pena de fazer tábula rasa do texto constitucional e, além disso, ferir o princípio da tripartição da poderes.

Ressalte-se neste ponto que a Constituição Federal consolidou como cláusula pétrea a tripartição dos poderes de modo que esmiuçou o âmbito de atuação de cada um deles.

Artigo 2º. São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Desta feita, devem atuar em harmonia, cada qual com a sua respectiva competência, mas exercendo um controle recíproco denominado de freios e contrapesos ou *checks and balances* de modo a garantir a independência e o controle de atos que extrapolem as prerrogativas delegadas a cada um deles.

Neste sentido, SILVA (1997, apud NOVELINO, 2014, 19):

A “harmonia entre os poderes” verifica-se primeiramente pelas normas de cortesia no trato recíproco e no respeito às prerrogativas e faculdades a que mutuamente todos têm direito. De outro lado, cabe assinalar que nem a divisão das funções entre os órgãos do poder nem sua independência são absolutas. Há interferências, que visam ao estabelecimento de freios e contrapesos, à busca do equilíbrio necessário à realização do bem da coletividade e indispensável para evitar o arbítrio e o desmando de um em detrimento do outro e especialmente dos governados. (SILVA,1997, p. 111 apud NOVELINO, 2014, 19, grifos no original).

Muito embora seja o Poder Judiciário o responsável por analisar possíveis transgressões à Constituição e à legislação ordinária, não pode ele se sub-rogar no papel do legislador e analisar âmbito a ele não delegado.

Neste caso, conforme já mencionado a conduta do parlamentar que extrapole os limites do razoável não fica passível de punição nem na esfera civil nem na penal, tendo em vista a imunidade absoluta prevista na Constituição. Entretanto, poderá enquadrar-se em falta de decoro parlamentar, processo a ser intentado no próprio Poder Legislativo, como dito.

Para ilustrar, transcreve-se trecho do voto vencedor e redator do acórdão Ministro Luís Roberto Barroso no recurso extraordinário número 600.063, acompanhado pelos Ministros Teori Zavasky, Rosa Weber, Celso de Melo, Cármen Lúcia, Luiz Fux e Gilmar Mendes:

O art. 55 da CF/88, aplicável, com as devidas adaptações, às demais esferas do Legislativo, estabelece a perda do mandato do deputado ou senador que não observar o decoro parlamentar. E o §1º do referido preceito caracteriza, expressamente, o abuso das prerrogativas parlamentares como quebra de decoro, evidenciando a abertura, sempre existente para a responsabilização política. (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 2011).

Sendo assim, delineia-se a fiscalização interna e externa a ser exercida pelos Poderes com vistas à consagração do Estado Democrático de Direito, com cada Poder exercendo suas prerrogativas e atividades sem invadir a competência alheia.

Conquanto haja funções típicas e atípicas em cada Poder, certo é que o ato de legislar enquadra-se como função primordial do Poder Legislativo e para tal

as prerrogativas parlamentares asseguram a livre expressão das ideias e blindam o debate legislativo contra qualquer censura.

Por esta razão a imunidade advinda da liberdade de expressão por opiniões, palavras e votos no exercício da atividade parlamentar foi prevista em todas as unidades que compõe a federação.

Ainda que tenha sido verificada de uma maneira mais restrita no âmbito municipal, assegura da mesma forma que a atividade parlamentar seja exercida de forma isenta de pressões externas.

Ao final do julgamento do recurso extraordinário número 600.063 o Supremo Tribunal Federal, por maioria de votos, decidiu o tema número 469 da repercussão geral consagrando a tese de que, nos “limites da circunscrição do município e havendo pertinência com o exercício do mandato, garante-se a imunidade do vereador” (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 2011).

Afastou-se com isso as subjetividades que as decisões judiciais poderiam conferir aos diferentes casos e prevaleceu o entendimento já consignado na Constituição Federal da imunidade absoluta dos vereadores desde que na circunscrição do município e no exercício do mandato.

Veja-se que a pertinência ficou descrita no julgamento da repercussão geral, no entanto, não relacionada exatamente ao que pretendia o voto do relator que restou vencido.

Neste momento não custa repisar que o voto vencido entendeu que a imunidade dos vereadores deveria ser avaliada caso a caso de modo a se verificar eventual pertinência entre o que era discutido na casa legislativa e o que foi dito pelo edil.

Explica-se, no entanto, que o entendimento do Pretório Excelso foi no sentido de que não há que se perquirir sobre o que foi dito pelo parlamentar para fins de indenização, porque se dito nos limites já delineados pela Constituição Federal está imunizado.

Eventuais abusos são relegados ao julgamento administrativo do próprio órgão, afastando com isso o conflito de normas entre a liberdade de expressão, o uso da palavra pelos parlamentares e a proteção contra os danos morais instituída na Constituição Federal.

Neste caso, prevaleceu a tese da imunidade constitucional dos parlamentares com vistas a assegurar que o processo legislativo esteja revestido da couraça da inviolabilidade.

CONCLUSÃO

Os municípios possuem relevante papel dentro da estrutura organizacional e administrativa do país. Isto porque a Carta Magna expressamente delegou-lhes autonomia para organização, administração, legislação e governo.

Em sendo assim, os municípios organizam-se por lei orgânica dentro dos limites instituídos na Constituição Federal, administram-se pela execução das leis relegadas ao plano municipal pela Constituição Federal, governam por meio de Executivo e Legislativo próprios e legislam através do Poder Legislativo constituído pela Câmara Municipal e seus vereadores.

A composição do Legislativo municipal varia de acordo com os parâmetros delineados no artigo 29, VI da Constituição Federal, mas cumpre mencionar que, assim como o do Estado, age através de apenas uma Casa, ao contrário do Poder Legislativo Federal composto pela Câmara dos Deputados e Senado Federal.

Para exercer o tão importante desiderato instituído pela Constituição Federal no intuito de sobrelevar e assegurar o processo democrático nacional, os parlamentares possuem determinadas prerrogativas tendentes a imunizar sua atuação e torná-la isenta de pressões de toda ordem.

Pois bem, no âmbito federal os senadores e deputados estão acobertados pelo que se denomina imunidade formal e material. Ao passo que os parlamentares municipais possuem proteção mais restrita na medida em que estão imunes apenas no aspecto material.

A imunidade formal impossibilita a prisão e a instauração de processo penal contra o parlamentar durante o exercício do mandato.

Por sua vez, a imunidade material atua como um escudo protetor tanto na área cível quanto na penal, na medida em que protege as opiniões, palavras e votos do parlamentar no exercício da vereança e na circunscrição do município.

A imunidade cuida, portanto, de evitar a responsabilização civil e criminal dos parlamentares.

Pois bem, a imunidade dos parlamentares municipais os acoberta pelas palavras que proferem na circunscrição do município e no exercício da vereança, não sendo passíveis de condenação por dano moral na órbita civil ou por crimes de opinião.

Isto porque muito embora o direito à indenização por dano moral esteja previsto como cláusula pétrea no artigo 5º, V da Constituição Federal, a imunidade dos parlamentares igualmente está prevista na Carta Magna e visa a assegurar no maior grau possível a imparcialidade do processo legislativo em prol dos representados e do processo democrático.

Trata-se, pois, de uma exceção à regra geral do dever de indenizar à qual a Constituição excepcionou apenas os parlamentares, sendo que no âmbito municipal se atém aos limites da circunscrição do município e no exercício do mandato.

Isto porque a imunidade que a eles acoberta permite que exerçam a liberdade de expressão com um invólucro de proteção a mais que os cidadãos comuns.

Bem se vê que existe uma divisão muito tênue entre liberdade de expressão na tribuna parlamentar e a ofensa à honra dos outros pares.

Poder-se-ia cogitar de haver um conflito normativo entre a imunidade que acoberta a liberdade de expressão e a salvaguarda da honra, ambas previstas na Constituição Federal.

No entanto, a própria imunidade já resolve tal conflito. Veja-se. Uma vez que não houve ressalvas no texto constitucional que não as limitações geográfica e funcional, não é dado ao aplicador do direito inventá-las e atuar como legislador.

Além do mais, excetuar o instituto seria esvaziá-lo em importância e desconstituir o caráter que lhe dá relevo.

Desta feita, o parlamentar municipal que exterioriza o pensamento dentro dos limites funcional e territorial fica protegido com o fito de melhor representar os cidadãos e exercer sua função sem rusgas.

A razão desta imunidade é a primordial função exercida pelos parlamentares responsáveis por engendrar esforços na conversão em lei dos clamores sociais.

O constituinte protegeu os parlamentares municipais apenas no aspecto material, com isso vale dizer que não pode ser ela estendida ao âmbito formal pelas Constituições estaduais muito menos através de lei orgânica.

Pois bem, referida proteção projeta dois aspectos: o funcional e o territorial.

O exercício da função consiste na atuação do parlamentar enquanto age como tal e, para tanto, não há necessidade que esteja nos limites físicos da Casa legislativa, basta que exerça a vereança em todas as suas formas seja no plenário, por meio de pareceres, projetos, comissões, enfim, desde que esteja no exercício da vereança.

No que se refere ao território, o legislador preferiu relegar aos vereadores proteção apenas na circunscrição municipal, donde se depreende uma falta de coerência.

A ausência de coesão vem justamente da possibilidade de atuação do parlamentar representando os interesses do município, no exercício da vereança, mas fora dos limites da circunscrição, onde não estaria protegido porque não se encontra geograficamente na área municipal.

Levando em consideração que o objetivo da proteção é salvaguardar a melhor defesa dos interesses dos cidadãos e se sua atuação transcende os muros da área onde foi eleito, não há razão para este limite, afinal, os edis podem pleitear assuntos junto a outros Municípios, aos Estados e até da União em prol dos munícipes. No entanto, mesmo que esteja exercitando seu *múnus*, se atuar fora dos limites municipais permanecerá desguarnecido.

A despeito da falta de lógica mencionada, este é o texto da Constituição e como tal deve ser respeitado.

Certo é que mesmo acobertados pela proteção que os permite exercer sua função sem preocupações com o que proferem, devem os próprios parlamentares se pautar na ponderação durante as discussões em respeito ao

próximo. Muito embora os discursos sejam inflamados pelas disputas políticas não deve haver combates individualistas em palco plural.

Pois bem, as impropriedades proferidas na casa parlamentar são tão recorrentes que a matéria chegou ao Supremo Tribunal Federal por intermédio do recurso extraordinário número 600.063 que foi tema de repercussão geral número 469.

Com isso, até o julgamento deste recurso todos os demais que tratavam sobre a mesma matéria restaram sobrestados na origem. Isto porque o Supremo Tribunal Federal analisa se há aspectos relevantes do ponto de vista econômico, político, social ou jurídico no caso que se pretende tenha repercussão geral e sobresta todos os demais casos a fim de que sejam julgados tal qual o paradigma.

Pois bem, o caso do recurso extraordinário mencionado iniciou-se na Câmara de Vereadores do município de Tremembé no Estado de São Paulo quando um dos vereadores proferiu palavras julgadas ofensivas pelo atingido.

Foi proposta ação de cunho indenizatório com pedido julgado improcedente pelo juízo de primeira instância pautado na imunidade parlamentar prevista na Constituição Federal.

O autor da ação recorreu ao Tribunal de Justiça de São Paulo que entendeu pela possibilidade de lesionar o direito à honra caso seja extrapolado o direito de falar na Tribuna, isto porque referido direito é cláusula pétrea da Constituição Federal e não pode ser sufragado.

Desta forma, o Tribunal reformou o julgamento e formulou condenação por danos morais, baseando seu entendimento na análise da pertinência entre a

expressão na tribuna e a matéria legislativa, sendo que quaisquer dizeres que desviem deste âmbito configuram, no entender do órgão julgador, abuso da prerrogativa.

O vencido interpôs recurso extraordinário que foi a plenário de julgamento e, por maioria de votos, julgado procedente com o fito de assegurar a imunidade parlamentar dos vereadores.

O Supremo Tribunal Federal resolveu, então, o tema de repercussão geral no sentido de que “nos limites da circunscrição do Município e havendo pertinência com o exercício do mandato, os vereadores são imunes por suas palavras, opiniões e votos” (BRASIL, Supremo Tribunal Federal, 2011).

Assim, o pretório excelso colocou uma pá de cal na possibilidade de o Poder Judiciário emitir juízo de valor sobre o que é dito na casa parlamentar.

Curioso mencionar que o julgamento do recurso extraordinário em questão não foi unânime, como induz a leitura fria do artigo 29, VIII da Constituição Federal. Restou controversa a questão da pertinência entre o que é falado na tribuna e a matéria pautada.

Diante disso, entendemos que seria extremamente difícil mensurar qual seria o arcabouço de palavras ofensivas e qual não ofenderia a nenhum parlamentar.

Além disso, pipocariam decisões de diferentes julgadores pelos diversos lugares do país com entendimentos variados acerca do mesmo assunto, conspurcando a segurança jurídica e os debates legislativos.

Ademais, seria criar uma limitação onde não o fez o constituinte que, muito ao contrário, previu a imunidade justamente para assegurar uma atuação parlamentar isenta de pressões.

Isto macularia, ainda, o princípio da tripartição de poderes, vez que o Judiciário interviria na atividade parlamentar podendo-a e, diante da possibilidade de condenação, os edis não mais teriam liberdade de atuação na casa legislativa, lesando o processo de representação democrática.

A questão toma ares preocupantes quando se projeta a interferência de um Poder na atividade típica do outro.

Num primeiro momento esta intervenção do Poder Judiciário recairia apenas na questão individual da quantificação do dano moral relacionado a algum parlamentar prejudicado. Fato este que, como dito, já se mostra problemático, porquanto a Constituição não impôs limites à imunidade relacionada aos debates em plenário que não seja o exercício da vereança e a circunscrição do município.

Esta análise do Poder Judiciário estaria, em verdade, controlando atos legislativos tendo em vista que a atuação do Poder Legislativo é realizada justamente pelos debates.

Numa ótica ainda mais catastrófica, o Judiciário atuaria como mediador da opinião pública sem que tenha recebido poderes para atuar como tal. Isto porque o Judiciário, sem ter sido eleito pelo povo, estaria mensurando as atitudes dos parlamentares na função a eles delegada pela população, coibindo, outrossim, o papel do legislativo.

Isso causaria ainda uma censura desprovida de legitimidade, uma vez que o modo de se fazer política no país é justamente a atuação por representação em que povo delega aos parlamentares (e não aos juízes) poderes para representá-lo em seus interesses que se conjugam através das contendas na tribuna.

Esta atuação ocorre precisamente através do ato de falar, discutir e debater questões de toda ordem na tribuna parlamentar e que não devem sofrer cerceamento, sob pena de ferir a representação popular.

Em sendo assim, verifica-se que para a incidência da imunidade parlamentar dos vereadores nos termos do artigo 29, VIII da Constituição Federal, basta que estejam presentes as duas condicionantes expostas no próprio artigo, quais sejam, circunscrição do município e exercício da vereança.

Entendeu o Pretório Excelso que pelo fato do edil estar na Casa legislativa discutindo temas atinentes à população, por si, já configura a pertinência temática, não cabendo perquirir em cada caso sobre quais palavras podem ou não ser ditas, sob pena de afronta à tripartição de poderes.

Referido entendimento repercute não apenas nos casos sobrestados. Mais do que isso, assegura o pleno exercício da representação democrática nos inúmeros municípios espalhados pelo país e mantém incólume a expressão política indireta insculpida na Constituição Federal.

No entanto, importante ressaltar que, apesar de não haver possibilidade de responsabilização por danos morais não fica o edil impune quando se exalta em suas manifestações.

Isto porque podem ser responsabilizados pelo próprio Poder Legislativo a que pertencem por quebra de decoro parlamentar nos termos do regimento interno da casa a que pertencem.

Deste modo, assegura-se a independência do Poder Legislativo sem a intervenção do Judiciário sobre seus sujeitos.

Com isso, o Supremo Tribunal Federal interpretou o artigo 29, VIII da Constituição Federal sem impor condicionantes ao exercício da vereança, primando pela franca e desimpedida atuação parlamentar em consagração ao processo representativo e na salvaguarda da democracia.

No nosso entendimento, a palavra final do Supremo Tribunal Federal consagra em momento propício a dinâmica dos freios e contrapesos entre os Poderes. Isto porque preserva o desempenho dos parlamentares, garantindo-lhes as prerrogativas inerentes à função e ao pleno exercício da democracia.

Com isso, o processo democrático permanece robusto e pulsa no sentido de sacramentar as demandas provenientes dos representados que dão azo e justificam a atuação do Poder Legislativo.

BIBLIOGRAFIA

BRASIL. Congresso. Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>.

Acesso em: 09 de maio de 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Direta de Inconstitucionalidade 371/SE – Sergipe. Requerente: Procurador-Geral da República. Requerido: Assembleia Legislativa do Estado de Sergipe. Relator: Ministro Maurício Corrêa. Brasília, 05 de setembro de 2002. Disponível em

<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI%24%2ESCLA%2E+E+371%2ENUME%2E%29+OU+%28ADI%2EACMS%2E+ADJ2+371%2EACMS%2E%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/cd4bam7>>.

Acesso em: 01 de maio de 2015.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Repercussão Geral no Recurso Extraordinário 600.063 RG/SP – São Paulo. Requerente: José Benedito Couto Filho. Requerido: Sebastião Carlos Ribeiro das Neves. Relator: Ministro Marco Aurélio. Brasília, 25 de agosto de 2011. Disponível em:

<<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28RE%24%2ESCLA%2E+E+600063%2ENUME%2E%29+OU+%28RE%2EPRCR%2E+ADJ2+600063%2EPRCR%2E%29&base=baseRepercussao&url=http://tinyurl.com/a73s76e>>. Acesso em: 23 de maio de 2015.

BRASIL. Vade Mecum compacto. Obra coletiva de autoria da Editora Saraiva com a colaboração de Luiz Roberto Curia, Lívia Céspedes e Juliana Nicoletti. 11ª ed. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2014.

CAHALI, Yussef Said, *Dano Moral*, 3ª edição, São Paulo, RT, 2005, apud Joaquim Garcia, relator, apelação N° 2810384/9-00, processo nº 9131337-57.2003.8.26.0000 - Tremembe/Taubate - voto 16191. Disponível em:

<<https://esaj.tjsp.jus.br/cjsg/resultadoCompleta.do>>. Acesso em: 09 maio de 2015.

CUNHA JUNIOR, Dirley da; NOVELINO, Marcelo. *Constituição Federal para concursos*. São Paulo: Juspodium, 2013.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2012.

KRIEGER, Jorge Roberto. *Imunidade parlamentar: histórico e evolução do instituto o Brasil*. Santa Catarina, Letras contemporânea: Oficina editora, 2004, vol 1.

LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. São Paulo: Saraiva, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 16ª edição. São Paulo: Malheiros editores, 2008.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 8ª edição, Ed. Atlas: São Paulo, 2000.

NOVELINO, Marcelo; CUNHA Jr., Dirley da. *Manual de Direito Constitucional*. 9ª edição. São Paulo: Juspodium, 2013.

PIOVESAN, Flávia; GONÇALVES Guilherme. *A imunidade parlamentar no Estado Democrático de Direito*. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*. Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política, São Paulo, ano 11, nº 42 jan/mar 2003.

SÃO PAULO (município). Câmara dos Vereadores. Resolução nº 2, de 26 de abril de 1991. *Regimento interno da Câmara Municipal de São Paulo*. Disponível em: <<http://www2.camara.sp.gov.br/RegimentoInterno/regimento-interno-2013-RC291C.pdf>>. Acesso em: 09 de maio de 2015.

SILVA, De Plácido e. *Vocabulário Jurídico*. 18ª edição. Rio de Janeiro: Forense, 2001.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 36ª edição. São Paulo: Malheiros, 2012.

TARTUCE, Flávio. *Manual de Direito Civil*. 3ª edição. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2013.

TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2010.

Anexo:

Recurso Extraordinário 600.063 - São Paulo

25/02/2015

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 600.063 SÃO PAULO

RELATOR : **MIN. MARCO AURÉLIO**
REDATOR DO ACÓRDÃO : **MIN. ROBERTO BARROSO**
RECTE.(S) : JOSÉ BENEDITO COUTO FILHO
ADV.(A/S) : MARCO ANTONIO QUEIROZ MOREIRA
RECDO.(A/S) : SEBASTIÃO CARLOS RIBEIRO DAS NEVES
ADV.(A/S) : AILTON CARLOS PONTES E OUTRO(A/S)

EMENTA: CONSTITUCIONAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. INVIOABILIDADE CIVIL DAS OPINIÕES, PALAVRAS E VOTOS DE VEREADORES. PROTEÇÃO ADICIONAL À LIBERDADE DE EXPRESSÃO. AFASTAMENTO DA REPRIMENDA JUDICIAL POR OFENSAS MANIFESTADAS NO EXERCÍCIO DO MANDATO E NA CIRCUNSCRIÇÃO DO MUNICÍPIO. PROVIMENTO DO RECURSO.

1. Vereador que, em sessão da Câmara, teria se manifestado de forma a ofender ex-vereador, afirmando que este “*apoiou a corrupção [...], a ladroeira, [...] a sem-vergonhice*”, sendo pessoa sem dignidade e sem moral.

2. Observância, no caso, dos limites previstos no art. 29, VIII, da Constituição: manifestação proferida no exercício do mandato e na circunscrição do Município.

3. A interpretação da locução “*no exercício do mandato*” deve prestigiar as diferentes vertentes da atuação parlamentar, dentre as quais se destaca a fiscalização dos outros Poderes e o debate político.

4. Embora indesejáveis, as ofensas pessoais proferidas no âmbito da discussão política, respeitados os limites trazidos pela própria Constituição, não são passíveis de reprimenda judicial. Imunidade que se caracteriza como proteção adicional à liberdade de expressão, visando a assegurar a fluência do debate público e, em última análise, a própria democracia.

5. A ausência de controle judicial não imuniza completamente as manifestações dos parlamentares, que podem ser repreendidas pelo Legislativo.

RE 600063 / SP

6. Provimento do recurso, com fixação, em repercussão geral, da seguinte tese: nos limites da circunscrição do Município e havendo pertinência com o exercício do mandato, os vereadores são imunes judicialmente por suas palavras, opiniões e votos.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, sob a Presidência da Ministra Cármen Lúcia (Vice-Presidente), na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, decidindo o tema 469 da repercussão geral, em dar provimento ao recurso extraordinário, assentando-se a tese de que, nos limites da circunscrição do município e havendo pertinência com o exercício do mandato, garante-se a imunidade ao vereador, vencido o Ministro Marco Aurélio (Relator). Redigirá o acórdão o Ministro Luís Roberto Barroso. Ausentes, justificadamente, os Ministros Ricardo Lewandowski (Presidente) e Dias Toffoli.

Brasília, 25 de fevereiro de 2015.

MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - REDATOR P/ O ACÓRDÃO

25/02/2015

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 600.063 SÃO PAULO

RELATOR : **MIN. MARCO AURÉLIO**
REDATOR DO ACÓRDÃO : **MIN. ROBERTO BARROSO**
RECTE.(S) : **JOSÉ BENEDITO COUTO FILHO**
ADV.(A/S) : **MARCO ANTONIO QUEIROZ MOREIRA**
RECDO.(A/S) : **SEBASTIÃO CARLOS RIBEIRO DAS NEVES**
ADV.(A/S) : **AILTON CARLOS PONTES E OUTRO(A/S)**

RELATÓRIO

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO – O processo revela ação ordinária por meio da qual se busca indenização por danos morais decorrentes de pronunciamento realizado por vereador no âmbito da Câmara Municipal.

De acordo com a inicial, as supostas ofensas teriam o seguinte teor:

Eu fico admirado, Vereadora, da senhora, da nobre colega, apresentar aqui esse ofício dessa pessoa; podia ser de qualquer um, qualquer uma outra pessoa que tem o direito, mas não dessa pessoa que apoiou a ladroeira, que apoiou a sem-vergonhice, que apoiou a corrupção até o último minuto...

Que moral essa pessoa tem...? Nenhuma. Sinto muito mas nenhuma. Não tem moral.

É bastante desagradável a gente ter que subir aqui e falar isso aí porque eu vou dizer a vocês: esse nome, Sebastião Carlos Ribeiro das Neves, não era para entrar nesta Casa mais.

Nós não podia (sic) falar no nome dessa pessoa porque ele não tem dignidade, ele não tem moral...

Esse homem não tem moral porque o que o outro roubou, o que outro fez pra Tremembé com o apoio desse cidadão.

...eu peço a todos os vereadores que não vão falar o nome desse homem aqui dentro dessa Casa porque é triste, é muito

RE 600063 / SP

triste.

Ele é um cidadão nascido aqui em Tremembé, só que é um cidadão que ajudou a destruir Tremembé e Tremembé não precisa dessas pessoas.

Essa pessoa ajudou aquele corrupto que foi cassado.

Por meio da sentença de folha 118 a 122, julgou-se improcedente o pedido formulado, ante a imunidade conferida aos vereadores pelo artigo 29, inciso VIII, da Constituição Federal.

O Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, em julgamento de apelação, entendeu não estarem protegidas pela imunidade parlamentar prevista no mencionado preceito as palavras proferidas por agente político quando, no exercício do mandato, extrapolam os limites do bom-senso e ofendem a honra de outrem. Consignou que, existindo prova do fato, do dano e do nexo causal, cabível a condenação por danos morais.

Eis a ementa do acórdão (folha 144):

DANO MORAL – Indenização – Ofensas proferidas em sessão da Câmara de Vereadores – Improcedência – Insurgência do autor Vereador que pretende se socorrer da imunidade parlamentar contida no art. 29, VIII, da CF – Impossibilidade – Impropérios totalmente dissociados da atividade parlamentar – Ilícito civil configurado – Reparação devida – Redução do quantum pretendido – Fixação em 100 salários mínimos – Recurso parcialmente provido.

Não houve a interposição de embargos de declaração.

No extraordinário, protocolado com base na alínea “a” do permissivo constitucional, o recorrente argui a transgressão do artigo 29, inciso VIII, da Carta da República. Sustenta estar a própria conduta protegida pela garantia da liberdade de expressão e da inviolabilidade material ou absoluta. Assevera ter atuado na tribuna, no exercício da atividade parlamentar. Afirma que, diante dessa situação, descabe o argumento de violação a norma jurídica de qualquer espécie. Cita como precedentes os Recursos Extraordinários nº 210.917/RJ e 220.687/MG,

RE 600063 / SP

relatados pelos ministros Sepúlveda Pertence e Carlos Velloso, respectivamente. Anota aplicar-se o mencionado dispositivo constitucional à responsabilidade civil, não se configurando ilícito o exercício regular de um direito.

Quanto à repercussão geral, diz da importância da questão por envolver garantia parlamentar. Argumenta que a manutenção da decisão do Tribunal de origem colocará em risco a própria atividade legislativa.

O recorrido, em contrarrazões, aponta o acerto do ato impugnado. Ressalta referir-se a inviolabilidade a opiniões, palavras e votos de conteúdo político, jurídico, social ou econômico, e não de ordem pessoal, como seria o caso. Frisa encontrar a aludida garantia limite nos direitos da personalidade, conforme o artigo 5º, inciso X, do Diploma Maior.

O extraordinário foi admitido na origem.

Em 25 de agosto de 2011, o Tribunal, por meio do chamado “Plenário Virtual”, reconheceu a repercussão geral da matéria versada no recurso.

O Procurador-Geral da República, no parecer de folha 188 a 192, opina pelo provimento do extraordinário. Destaca que a manifestação do recorrente está no âmbito da imunidade parlamentar prevista no artigo 29, inciso VIII, da Carta da República, sendo insuscetível de responsabilização penal ou civil.

É o relatório.

25/02/2015

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 600.063 SÃO PAULO

V O T O

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR):

RECURSO EXTRAORDINÁRIO – JULGAMENTO. O recurso extraordinário é julgado a partir das premissas fáticas constantes do acórdão impugnado, sendo impossível o revolvimento da prova.

IMUNIDADE – VEREADOR – ALCANCE DO ARTIGO 29, INCISO VIII, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. A imunidade dos vereadores pressupõe elo entre o que veiculado e o exercício do mandato, devendo ser examinada de forma estrita. Evolução da jurisprudência do Tribunal, abandonado o caráter absoluto.

Na interposição deste extraordinário, observaram-se os pressupostos de recorribilidade. A peça, subscrita por profissional da advocacia regularmente constituído (folha 34), foi protocolada no prazo legal. À folha 155, consta a guia de recolhimento do preparo. Conheço.

A premissa básica adotada pelo Tribunal de Justiça foi no sentido de excluir do âmbito de incidência da inviolabilidade dos Vereadores manifestações ofensivas à honra quando dissociadas da atividade parlamentar. Confirmam à folha 145.

O cerne da controvérsia está em definir a natureza, se absoluta ou relativa, da inviolabilidade, conferida, pelo inciso VIII do artigo 29 da Carta da República, aos parlamentares municipais no caso de atos

RE 600063 / SP

praticados no interior da Casa Legislativa. Transcrevo o dispositivo constitucional para registro:

Artigo 29, VIII – inviolabilidade dos Vereadores por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município.

As imunidades, como se sabe, são prerrogativas outorgadas aos parlamentares com o objetivo de assegurar ampla independência e liberdade de ação para o exercício do mandato representativo. Não constituem espécie de benefício pessoal conferido a senadores, deputados e vereadores para a satisfação de interesses privados, mas prerrogativas decorrentes do interesse público no bom desempenho do ofício parlamentar. Esta garantia funcional, de caráter irrenunciável, protege os membros do Legislativo contra eventuais abusos e impede fiquem vulneráveis à pressão dos demais poderes. Trata-se, portanto, de um instituto muito caro num Estado Democrático de Direito, por viabilizar a atuação espontânea, equidistante dos detentores de mandatos políticos.

A inviolabilidade é espécie de imunidade, a de caráter material, que exclui a responsabilidade dos parlamentares pelas opiniões, palavras e votos proferidos no exercício do mandato ou em razão deste. De maneira inovadora, a Constituição de 1988 também a assegurou, muito embora de forma mitigada, aos Vereadores. Digo mitigada porque relativa a opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município.

Tenho o alcance desta como a afastar não apenas a responsabilidade penal, mas também a cível. Consoante afirmado anteriormente, na maioria das vezes, principalmente em se tratando de crimes contra a honra, a parte mais sensível é o bolso e, se não se concluir dessa forma, pela abrangência da inviolabilidade, a ponto de apanhar não só a matéria criminal como também a cível, teremos, com a abertura dessa via, a inibição do parlamentar quanto à atividade desenvolvida, deixando,

RE 600063 / SP

assim, de preservar a espontaneidade que se aguarda quando do exercício do mandato.

Cumpra saber se, em caso de manifestações ocorridas dentro da Casa Legislativa, a inviolabilidade mostra-se absoluta. O tema não é novo, tendo sido enfrentado em diferentes oportunidades neste Tribunal.

No primeiro momento, o Pleno conferiu ao dispositivo garantidor da inviolabilidade dos Vereadores a mesma interpretação dada ao artigo 53, ou seja, fixou o entendimento de que as manifestações orais ou escritas produzidas dentro do recinto legislativo gozavam de imunidade material absoluta. Na ocasião, fiquei vencido. A ementa do acórdão formalizado no Recurso Extraordinário n. 140.867/MS, julgado em 3 de junho de 1996, sob a relatoria do ministro Maurício Corrêa, foi assim confeccionada:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. VEREADOR. INVIOLABILIDADE POR SUAS MANIFESTAÇÕES NO EXERCÍCIO DO MANDATO E NA CIRCUNSCRIÇÃO DO MUNICÍPIO. IMUNIDADE MATERIAL ABSOLUTA. INTERPRETAÇÃO DO INCISO VI DO ARTIGO 29 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 1. Parlamentar. Inviolabilidade por suas opiniões, palavras e votos. Imunidade de ordem material. Garantia constitucional que obsta sua submissão a processo penal por atos que se caracterizam como delitos contra a honra, em decorrência de manifestações havidas no exercício das funções inerentes ao mandato e nos limites da circunscrição do Município que representa. 2. Excessos cometidos pelo vereador em suas opiniões, palavras e votos, no âmbito do município e no exercício do mandato. Questão a ser submetida à Casa Legislativa, nos termos das disposições regimentais. Recurso extraordinário conhecido e provido.

Posteriormente, verificou-se a evolução da jurisprudência deste Tribunal, que passou a exigir o nexo de implicação recíproca entre as manifestações e a atividade parlamentar, de modo que a imunidade

RE 600063 / SP

material dos Vereadores ficou delimitada às palavras e opiniões relacionadas ao exercício do cargo e no interesse do Município. Nesse sentido, a orientação adotada por ambas as Turmas:

Recurso extraordinário. Imunidade material de vereador. Artigo 29, VIII, da Constituição. Esta Corte já firmou o entendimento de que a imunidade concedida aos vereadores pelo artigo 29, VIII, da Constituição por suas opiniões, palavras e votos diz respeito a pronunciamentos que estejam diretamente relacionados com o exercício de seu mandato, ainda que ocorram, dentro ou fora do recinto da Câmara dos Vereadores, inclusive em entrevistas à imprensa, desde que na circunscrição do Município (assim, HC 74201 e HC 81730). No caso, há o nexó direto entre a manifestação à imprensa e o exercício do mandato de vereador a impor o reconhecimento da imunidade constitucional em causa. Recurso extraordinário conhecido e provido. (Recurso Extraordinário nº 354.987/SP, relator ministro Moreira Alves, julgamento em 25 de março de 2003, Primeira Turma.)

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DANOS MORAIS. VEREADOR. IMUNIDADE MATERIAL. ARTIGO 29, INCISO VIII, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. LIMITES NA PERTINÊNCIA COM O MANDATO E INTERESSE MUNICIPAL. SÚMULA N. 279 DO STF. PRECEDENTES. 1. O Supremo Tribunal Federal fixou entendimento de que a imunidade material concedida aos vereadores sobre suas opiniões, palavras e votos não é absoluta, e é limitada ao exercício do mandato parlamentar sendo respeitada a pertinência com o cargo e o interesse municipal. 2. Reexame de fatos e provas. Inviabilidade do recurso extraordinário. Súmula 279 do Supremo Tribunal Federal. Agravo regimental a que se nega provimento. (Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 583.559, relator ministro Eros Grau, julgamento em 10 de junho de 2008, Segunda Turma.)

RE 600063 / SP

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. VEREADOR. IMUNIDADE MATERIAL. AUSÊNCIA DE PERTINÊNCIA ENTRE O PRONUNCIAMENTO E O EXERCÍCIO DA VEREANÇA. DANOS MORAIS COMPROVADOS. INDENIZAÇÃO. REEXAME DE PROVAS SÚMULA N. 279 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO. (Agravo Regimental no Recurso Extraordinário nº 526.441, relatora ministra Cármen Lúcia, julgamento em 19 de março de 2013, Segunda Turma.)

Para a tutela jurídico-constitucional, há de perquirir-se, portanto, a correlação entre as manifestações e o desempenho do mandato, independentemente do local que venham a ocorrer. Estabelecida em prol da instituição parlamentar, a garantia não pode ser interpretada em sentido que a converta em odioso privilégio pessoal.

A inviolabilidade, como já destacado, visa garantir a independência dos membros do parlamento para permitir o bom exercício da função e proteger a integridade do processo legislativo. Se, por um lado, esta prerrogativa deve ser assegurada para possibilitar a ampla liberdade de expressão do parlamentar, por outro, não pode transformar-se em anteparo para práticas abusivas, excessos ou ofensas contra a honra alheia. A subordinação ao exercício do mandato impõe o acatamento ao caráter teleológico da inviolabilidade, o qual “deve estar sempre presente no espírito do intérprete ou do aplicador das imunidades aos casos concretos.” (HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*, 5. ed., Belo Horizonte: Del Rey, p. 564). Como já tive a oportunidade de consignar, a cláusula não confere aos legisladores um “bill” de indenidade. Em cada situação, devem ser sopesadas as circunstâncias fáticas, tendo-se sempre presente o elo entre o mandato e o ato praticado pelo parlamentar. Aí surge a pertinência temática.

Correta, portanto, a orientação adotada pelo Tribunal de Justiça.

RE 600063 / SP

Verifico que a decisão ora contestada tem contornos fáticos próprios e que não podem ser substituídos à mercê de alegação do recorrente de que a atuação da tribuna se fez em defesa dos interesses do Município. Impossível é julgar o recurso extraordinário com base em fatos jurígenos estranhos ao pronunciamento atacado. Ante as premissas fáticas constantes do acórdão impugnado, não se tem o caso como passível de enquadramento na regra atinente à inviolabilidade dos vereadores, porque limitada a opiniões, palavras e votos que sejam proferidos no exercício do mandato. De acordo com a verdade formal elucidada na origem, as críticas não se circunscrevem à atividade parlamentar.

Por considerar que a inviolabilidade dos Vereadores exige a correlação entre as manifestações e o desempenho do mandato, tenho como não configurada violência ao artigo 29, inciso VIII, da Lei Básica Federal, razão por que desprovejo este recurso extraordinário. É como voto.

25/02/2015

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 600.063 SÃO PAULO**VOTO**

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Senhora Presidente, eu vou pedir todas as vênias ao eminente Ministro Marco Aurélio para votar em sentido divergente. Eu verifico que as referidas ofensas - e, aqui, gostaria de fazer uma observação desde logo: eu acho lamentável o tipo de debate público no qual, em lugar de focar no argumento, o interlocutor procura desqualificar moralmente o adversário; portanto, a crítica moral, por assim dizer, eu certamente faria - mas verifico, Presidente, que as ofensas foram proferidas durante a sessão da Câmara dos Vereadores após o ora recorrente ter tomado ciência de que o recorrido havia apresentado representação no Ministério Público contra o então Prefeito de Tremembé e solicitado que tal representação fosse lida na Câmara.

De modo que eu considero imprópria, como tenha sido a reação no tom e no vocabulário, que foi tipicamente no exercício do mandato, no sentido de que foi uma reação a uma atitude jurídico política de representação ao Ministério Público contra o Prefeito.

O artigo nº 29, inciso 8º, da Constituição, tem a seguinte dicção, de que se asseguram a "inviolabilidade dos Vereadores por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município." Foi certamente na circunscrição do Município, porque foi dentro da Câmara. E acho que foi no exercício do mandato, porque motivado por uma questão política municipal de representação contra o prefeito formulada junto ao Ministério Público.

De modo que, sem endossar o conteúdo, e lamentando que o debate público, muitas vezes, descambe para essa desqualificação pessoal, sou convencido, no entanto, de que se aplica aqui a imunidade material que a Constituição assegura aos vereadores.

Assim, com todas as vênias, divirjo do Relator e dou provimento ao extraordinário.

RE 600063 / SP

.....

25/02/2015

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 600.063 SÃO PAULO

ADITAMENTO AO VOTO

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO:

1. Trata-se de recurso extraordinário interposto contra acórdão do Tribunal de Justiça de São Paulo (TJ/SP) que condenou o ora recorrente ao pagamento de R\$ 45.000,00, a título de danos morais por ofensas manifestadas enquanto vereador de Tremembé a ex-vereador do mesmo Município.

2. As referidas ofensas foram proferidas durante sessão da Câmara dos Vereadores, após o ora recorrente ter tomado ciência de que o recorrido havia apresentado representação no Ministério Público contra o então prefeito de Tremembé e solicitado que tal representação fosse lida na Câmara. Na ocasião, o recorrente afirmou que o ex-vereador não teria dignidade nem moral *“para falar alguma coisa dessa Administração”*, uma vez que seria ligado ao ex-prefeito, cassado, e teria apoiado a *“ladroeira”*, a *“sem-vergonhice”* e a *“corrupção”*.

3. O TJ/SP entendeu que as críticas proferidas pelo recorrente *“ultrapassam o limite do bom senso, não se circunscrevendo à atividade parlamentar, apresentado deplorável abusividade”*.

4. Vê-se, assim, que a controvérsia colocada nos autos diz respeito ao art. 29, VIII, da Constituição, que estabelece a *“inviolabilidade dos Vereadores por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município”*.

5. Esclareço, já de início, que não vislumbro diferença qualitativa entre a inviolabilidade civil conferida aos vereadores pelo

RE 600063 / SP

citado art. 29, VIII, da CF, e a imunidade material, também civil, outorgada a deputados estaduais e federais e a senadores pelos arts. 27, §1º, e 53 da Carta[1]. A distinção havida entre essas garantias é de outra natureza decorre dos diferentes âmbitos de atuação política em que inseridos os parlamentares das três esferas federativas.

6. Não há, em outras palavras, diferença quanto à intensidade de proteção, mas tão somente quanto ao alcance geográfico[2] e temático, por assim dizer, aplicável em cada caso. Portanto, quando se afirma, como esta Corte já fez[3], que a imunidade dos vereadores não é absoluta, em oposição à dos congressistas federais, quer-se somente enfatizar que, em virtude do âmbito diferenciado dos mandatos, a primeira tem alcance (horizontal) menor do que a segunda, que, nesse sentido, é a mais ampla possível. Não se extrai daí que a inviolabilidade dos vereadores seja menos profunda (alcance vertical) do que a dos parlamentares estaduais e federais. Tanto que, também na jurisprudência desta Corte, encontramos referência à tutela das opiniões, palavras e votos dos vereadores como “absoluta”[4], equiparável à de deputados e senadores[5].

7. Desse modo, até para evitarmos confusões terminológicas, talvez o ideal seja não tratar qualquer das garantias em apreço como absoluta, uma vez que a todas se aplicam os limites implícita ou explicitamente previstos na Constituição em nome do princípio republicano. Com efeito, nem mesmo um parlamentar federal possui guarida constitucional para, por exemplo, em briga de trânsito, sem qualquer conexão com seu mandato, ofender alguém e restar, ainda assim, imune à responsabilização judicial, civil ou criminal[6].

8. Feito esse esclarecimento, passo a analisar se, no caso em exame, as inquestionáveis ofensas que o recorrente manifestou estão ou não protegidas pela inviolabilidade prevista no art. 29, VIII, da CF. Verifico, para tanto, se tais ofensas se deram no exercício do mandato e na

RE 600063 / SP

circunscrição municipal.

9. Conforme relatado, a manifestação do recorrente foi proferida da tribuna da Câmara dos Vereadores, durante sessão legislativa. Isso, por si só, evidencia o cumprimento do limite geográfico acima mencionado e faz presumir a observância do requisito de correlação com o exercício do mandato. Tal presunção – cuja natureza não se faz preciso avaliar no caso[7] – é confirmada pela análise da matéria debatida na ocasião. Como visto, o recorrente ofendeu ex-vereador após este ter solicitado a leitura, durante a sessão, de representação criminal apresentada ao Ministério Público contra o então Prefeito de Tremembé.

10. Não há dúvidas de que o pedido de leitura de tal representação criminal, ainda mais tendo sido formulado por ex-vereador, dá ensejo a um debate político sobre as supostas irregularidades praticadas pelo Prefeito. O recorrente, ao se opor à medida, estava participando, portanto, de uma discussão de cunho eminentemente político, relacionada à probidade do chefe do Executivo do Município que representa.

11 Vale lembrar que as funções parlamentares abrangem, além da elaboração de leis, a fiscalização dos outros Poderes e, de modo ainda mais amplo, o debate de ideias, fundamental para o desenvolvimento da democracia.

12. Naturalmente, o ideal seria que tais funções fossem exercidas sem ofensas pessoais, centrando-se nos fatos e argumentos expostos, e não em seus interlocutores. Contudo, mesmo quando tal não ocorre, quis a Constituição proteger os parlamentares da reprimenda judicial[8]. Isso para evitar que a ameaça de persecução cível e penal gerasse um efeito resfriador de seus discursos (*chilling effect*)[9] e, conseqüentemente, prejudicasse a livre exposição de pensamentos na esfera legislativa, vocacionada que é ao debate público. O que se tutelou,

RE 600063 / SP

convém frisar, foi a própria democracia.

13 É fundamental, portanto, perceber que a imunidade material dos parlamentares confere às suas manifestações relacionadas ao exercício do respectivo mandato proteção adicional à liberdade de expressão. Considerar essas manifestações passíveis de responsabilização judicial quando acarretam ofensa a alguém – como feito pelo tribunal de origem – é esvaziar por completo o “acréscimo” de proteção que constitui a essência da imunidade constitucional. Afinal, para as manifestações não ofensivas dos parlamentares, a rigor, o direito fundamental à liberdade de expressão basta.

14. Ressalto, para finalizar, que reconhecer à imunidade parlamentar o sentido e o alcance acima expostos não exime, por completo, as opiniões, palavras e votos dos parlamentares proferidos no exercício do mandato. Isso porque a própria Constituição, que os imunizou da responsabilização judicial, previu, expressamente, a possibilidade de sua responsabilização política.

15. O art. 55 da CF/1988, aplicável, com as devidas adaptações, às demais esferas do Legislativo, estabelece a perda do mandato do deputado ou senador que não observar o decoro parlamentar. E o § 1º do referido preceito caracteriza, expressamente, o abuso das prerrogativas parlamentares como quebra do decoro, evidenciando a abertura, sempre existente, para a responsabilização política.

16. Esta Corte, por mais de uma vez, destacou esse ponto, valendo transcrever, em conclusão, os seguintes precedentes:

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. VEREADOR. INVIOLABILIDADE POR SUAS MANIFESTAÇÕES NO EXERCÍCIO DO MANDATO E NA CIRCUNSCRIÇÃO DO MUNICÍPIO. IMUNIDADE MATERIAL ABSOLUTA. INTERPRETAÇÃO DO INCISO VI DO ARTIGO 29 DA

RE 600063 / SP

CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

1. Parlamentar. Inviolabilidade por suas opiniões, palavras e votos. Imunidade de ordem material. Garantia constitucional que obsta sua submissão a processo penal por atos que se caracterizam como delitos contra a honra, em decorrência de manifestações havidas no exercício das funções inerentes ao mandato e nos limites da circunscrição do Município que representa.

2. Excessos cometidos pelo vereador em suas opiniões, palavras e votos, no âmbito do município e no exercício do mandato. Questão a ser submetida à Casa Legislativa, nos termos das disposições regimentais.

Recurso extraordinário conhecido e provido.” (RE 140.867, Plenário, Rel. para acórdão o Ministro Maurício Corrêa, DJ 04.05.2011)

“VEREADOR. IMUNIDADE PARLAMENTAR EM SENTIDO MATERIAL: INVOLABILIDADE (CF, art. 29, VIII). DISCURSO PROFERIDO POR VEREADOR NA TRIBUNA DA CÂMARA MUNICIPAL À QUAL SE ACHA VINCULADO. IMPOSSIBILIDADE DE RESPONSABILIZAÇÃO PENAL E CIVIL DO MEMBRO DO PODER LEGISLATIVO DO MUNICÍPIO. PRESSUPOSTOS DE INCIDÊNCIA DA GARANTIA CONSTITUCIONAL DA IMUNIDADE PARLAMENTAR. PRÁTICA ‘IN OFFICIO’ E PRÁTICA ‘PROPTER OFFICIUM’. RECURSO IMPROVIDO.”

[...] Se o membro do Poder Legislativo, não obstante amparado pela imunidade parlamentar material, incidir em abuso dessa prerrogativa constitucional, expor-se-á à jurisdição censória da própria Casa legislativa a que pertence (CF, art. 55, § 1º).” (AI 631.276, decisão monocrática, Rel. Min. Celso de Mello)

17. Ante o exposto, voto pelo provimento do recurso extraordinário, fixando, como tese em repercussão geral, que, **nos limites**

RE 600063 / SP

da circunscrição do Município e havendo pertinência com o exercício do mandato, os vereadores são imunes judicialmente por suas palavras, opiniões e votos.

[1] Nem sempre foi assim na história brasileira. Até a Constituição de 1988, como se sabe, os Municípios não integravam, expressamente, a federação, embora já possuíssem, desde a Constituição de 1946, uma série de predicados capazes, ao menos em tese, de lhes conferir certo grau de autonomia. Em vista disso, havia grande controvérsia jurídica quanto à aplicabilidade da imunidade parlamentar aos vereadores. O STF chegou a decidir contrariamente a essa extensão algumas vezes. Confirma-se, como exemplo nesse sentido, o HC 35041, Plenário, Rel. Min. Ribeiro Costa, DJ 14.11.1957.

[2] É de se notar que a limitação geográfica nada mais é do que uma forma de expressão da limitação atinente ao mandato exercido em cada caso. Pressupõe-se que o mandato de vereador se exerce no Município; o de deputados estaduais, no Estado; e o de deputados federais e senadores, em todo o território nacional. Poderíamos questionar se essa é uma presunção absoluta ou relativa: um vereador que vá a Brasília para pleitear, junto ao governo federal, algo em nome de seu Município, não teria as palavras e opiniões que expressar a ocasião protegidas pela imunidade? Essa é, todavia, uma discussão que não se põe no presente caso e que, portanto, não aprofundarei neste voto. Comento-a apenas para ressaltar que a restrição geográfica, indicada expressamente no art. 29, VIII, da Carta, deve ser vista como uma manifestação da limitação central que se impõe quanto à imunidade de todo e qualquer membro do Legislativo – de todas as esferas da federação –, atinente ao exercício do mandato.

[3] Cf. AI 698.921-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJ 14.08.2009; RE 583.559-AgR, Segunda Turma, Rel. Min. Eros Grau, DJ 27.06.2008.

[4] Cf. RE 140867, Plenário, Rel. Min. Maurício Corrêa, DJ 04.05.2001.

RE 600063 / SP

[5] Cf. RE 405386, Plenário, Rel. para acórdão Min. Teori Zavascki, DJ 26.03.2013.

[6] Cf. Inq 3438, Primeira Turma, Rel. Min. Rosa Weber, DJ 10.02.2015; Inq 3672, Primeira Turma, Rel. Min. Rosa Weber, DJ 21.11.2014; Inq 3777 AgR, Primeira Turma, sob minha relatoria, DJ 10.06.2014; Inq 3677, Plenário, Rel. para acórdão Min. Teori Zavascki, DJ 30.10.2014; Inq 2915, Plenário, Rel. Min. Luiz Fux, DJ 31.05.2013; Inq 2332-AgR, Plenário, Rel. Min. Celso de Mello, DJ 01.03.2001; dentre outros.

[7] Há diversos precedentes da Corte que consideram tal presunção absoluta, de modo que as manifestações proferidas no interior da Casa Legislativa seriam, sempre, consideradas pertinentes ao mandato, não cabendo ao Judiciário avaliar seu objeto. Veja-se: Inq 3814, Primeira Turma, Rel. Min. Rosa Weber, DJ 21.10.2014; RE 576.074-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Luiz Fux, DJ 21.05.2011; AI 350.280-AgR, Segunda Turma, Rel. Min. Joaquim Barbosa, DJ 31.03.2011.

[8] Cabe notar que a inviolabilidade ou imunidade material de parlamentares não é uma peculiaridade da Constituição brasileira de 1988, sendo, ao contrário, uma garantia tradicional de regimes democráticos, adotada, dentre outros, nas atuais Constituições norte-americana (art. 1º, seção 6), francesa (art. 26), alemã (art. 46), chilena (art. 61), colombiana (art. 185) e sul-africana (art. 58).

[9] FARBER, Daniel A. *The First Amendment*. 2nd. ed. New York: The Foundation Press, 2003

25/02/2015

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 600.063 SÃO PAULO

ESCLARECIMENTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - Apenas um esclarecimento antes de colher o voto do Ministro Teori. Parece-me haver convergência dos votos no sentido de que é na circunscrição do Município. A diferença é que o Ministro Marco Aurélio enfatizou, em seu voto, que necessitaria de pertinência temática, ou de pertinência entre o dito e o exercício da função, e considerou isso inócua na espécie.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) - No tocante aos vereadores, o preceito constitucional é mais explícito do que o alusivo aos deputados e senadores. Vincula a imunidade expressamente ao exercício do mandato.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - Pois é. E o Ministro Barroso considera que esta crítica, ainda que mais rigorosa ou ácida, teria pertinência. Não se nega a pertinência, apenas aqui o Ministro Marco Aurélio considera que a pertinência significa aquilo que diga respeito expressamente ao exercício do mandato.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Estamos de acordo, Ministro Marco Aurélio; e eu, quanto às premissas teóricas.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - Quanto a isso, por causa da tese. Porque, como aqui há repercussão geral, essa tese vai ser importante.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - É. Só entendo que uma crítica veemente feita por um vereador a outro em

RE 600063 / SP

razão de uma representação feita contra o prefeito foi uma atitude praticada no exercício do mandato.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - Do mandato.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO (RELATOR) – E certamente não eram correligionários!

25/02/2015

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 600.063 SÃO PAULO

VOTO

O SENHOR MINISTRO TEORI ZAVASCKI - Senhora Presidente, também peço todas as vênias ao Ministro Marco Aurélio, porque a leitura que faço desse episódio é exatamente a mesma agora colocada pelo Ministro Barroso.

Trata-se de um pronunciamento de um vereador, no ambiente parlamentar, na Câmara de Vereadores; portanto, no exercício do mandato e da função parlamentar. Saber se essa fala específica tem relação ou não com a atividade político-parlamentar, além de difícil definição, se mostra irrelevante nas circunstâncias. Aliás, a presunção deve favorecer a relação de pertinência. Se não for assim, será muito difícil preservar a imunidade constitucional. Se, para cada pronunciamento de um parlamentar ou de um vereador, tiver que ser feito esse juízo de relação necessária de pertinência como condição para assegurar a imunidade, teremos uma inversão do princípio constitucional, que determina seja preservada a imunidade.

De modo que peço todas as vênias para também dar provimento.

25/02/2015

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 600.063 SÃO PAULO

VOTO

A SENHORA MINISTRA ROSA WEBER – Senhora Presidente, é um tema interessante, porque estamos em sede de recurso extraordinário, recurso de fundamentação vinculada, e o quadro fático revelado pelo acórdão do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo termina, de alguma forma, por retratar um juízo de valor quanto ao “abuso” em que teria ocorrido em sua fala o então vereador.

Veja o que diz o acórdão:

“(…) O apelado, na qualidade de vereador, tenta se exonerar de sua responsabilidade socorrendo-se do privilégio da imunidade parlamentar, inscrito no art. 29, VIII, da Constituição Federal. Entretanto, no caso em exame, suas críticas ultrapassaram os limites do bom senso, não se circunscrevendo à atividade parlamentar, apresentando deplorável abusividade. Se pretendia demonstrar sua indignação com a protocolização de representação criminal perante o Ministério Público local, atingindo o partido do recorrente, deveria tê-lo expressado em termos elevados, condizentes com o alto poder de que estava investido.”

Na minha ótica e pedindo todas as vênias ao eminente Relator, entendo que, tal como está posto no acórdão recorrido, a conduta imputada se subsume, sim, na imunidade absoluta prevista na Constituição, sob pena de a cada manifestação do parlamentar se impor uma valoração específica que iria, no mínimo, retirar a força da garantia constitucional, da prerrogativa constitucional.

Portanto, pedindo vênias ao eminente Relator, acompanho a divergência aberta pelo Ministro Luís Roberto.

25/02/2015

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 600.063 SÃO PAULO

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Senhora Presidente, ilustre representante do Ministério Público, senhores ministros e advogados presentes. Senhora Presidente, eu me dediquei a esse tema, porque tinha um processo conexo. Eu pude colher num voto bastante minucioso do Ministro Sepúlveda Pertence, que foi chancelado pela Corte, o alcance dessa inviolabilidade material, não só no sentido da exclusão da responsabilidade civil ser arrastada também por essa inviolabilidade, como também pelo fato de que essa inviolabilidade se aplica toda vez que essa fala é exteriorizada no exercício do mandato. E aqui ficou bem inequívoco que foi um pronunciamento na Câmara Municipal.

Registraria como algo subjacente - eu vou até fazer a juntada do voto -, porque o Ministro Sepúlveda Pertence enfrentou um *leading case*, que depois não surgiu outro, e ele aqui traça um panorama de todo o alcance material dessa inviolabilidade, citando as Constituições dos países mais evoluídos e doutrinas nacional e estrangeira. E, aqui, inclusive, depois de citar inúmeros autores, ele cita Pontes de Miranda, na parte em que, nos comentários da Constituição de 46, em artigo de mesmo teor, afirmava o eminente jurista:

"...não se admite o processo porque não há crime, nem cabe a responsabilidade por perdas e danos, porque a irresponsabilidade do artigo é geral, de direito constitucional material e, pois, compreensiva da irresponsabilidade penal e da irresponsabilidade civil."

E aí, então, cita, aqui, uma série de autores nacionais, os especialistas em responsabilidade civil do Direito estrangeiro e do Direito brasileiro, dentre outros, os irmãos Mazeaud, na França, e Aguiar Dias, aqui no Brasil. Há um detalhe muito interessante, que por vezes pode deixar a impressão de que se está conferindo uma carta de alforria para discursos pouco recomendáveis, como destacou o Ministro Luís Roberto

RE 600063 / SP

Barroso, eu também não corroboro essa maneira de atuação, mas a realidade é que a Constituição traz esse *bill* de indenidade porque é importante. Veja, por exemplo, que os advogados também têm esse *bill* de indenidade quando o Código afirma que a ofensa irrogada em juízo não pode ser criminalizada. Então, isso decorre da própria natureza da exaltação normal da profissão.

Mas o que me chamou mais atenção, aqui em todo esse estudo que fiz e que vou juntar o voto, é que, subjacentemente, poder-se-ia dizer: "Não! Realmente, isso não é maneira de um parlamentar se dirigir ao outro".

E, aqui, eu também colho da doutrina e da jurisprudência uma passagem no sentido de que a garantia da imunidade parlamentar representaria muito pouco se cada juiz pudesse aquilatar, segundo o seu padrão de decência e polidez, o grau de civilidade dos termos utilizados pelos representantes eleitos pelo povo.

Então, Senhora Presidente, eu também, pedindo todas as vênias ao brilhante voto minucioso, como de sempre, do Ministro Marco Aurélio, pedirei vênia para me enfileirar junto à divergência, fazendo, posteriormente, juntada do voto.

25/02/2015

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 600.063 SÃO PAULO

VOTO

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX: A matéria discutida neste RE, como fixado no julgamento da preliminar de repercussão geral, limita-se à definição do campo de proteção da cláusula constitucional da imunidade parlamentar, prevista no art. 29, inciso VIII, da Constituição da República. Eis a redação do dispositivo:

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

(...)

VIII - inviolabilidade dos Vereadores por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município;

Como se observa, o texto constitucional utiliza a expressão “inviolabilidade” sem especificar o que se pretende com o vocábulo. Surgem daí duas discussões importantes. A *primeira* diz respeito ao alcance material da cláusula de inviolabilidade, isto é, quanto aos tipos de responsabilidade que ela afasta. A *segunda* diz respeito ao caráter absoluto ou relativo dessa imunidade, isto é, à possibilidade (ou não) de sua relativização diante de alguns critérios. Ambos os debates já foram enfrentados pela jurisprudência do STF. Resta agora consolidar os entendimentos em sede de repercussão geral.

Alcance material: inviolabilidade como inimputabilidade criminal e civil do parlamentar por suas opiniões, palavras e votos

A primeira questão foi enfrentada pelo Plenário deste Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE nº 210.917, oportunidade em que

RE 600063 / SP

se assentou que a inviolabilidade parlamentar significa a inimizabilidade criminal e civil do membro do Poder Legislativo por suas opiniões, palavras e votos. Eis o trecho da ementa daquele julgamento em que a questão foi enfrentada, *verbis*:

EMENTA: I. Recurso extraordinário (...) IV. Imunidade parlamentar material (Const. art. 53): âmbito de abrangência e eficácia. (...) 4. A inviolabilidade parlamentar elide não apenas a criminalidade ou a imimizabilidade criminal do parlamentar, mas também a sua responsabilidade civil por danos oriundos da manifestação coberta pela imunidade ou pela divulgação dela: é conclusão assente, na doutrina nacional e estrangeira, por quantos se tem ocupado especificamente do tema.

(RE nº 210.917, Relator(a): Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 12/08/1998, DJ 18-06-2001 PP-00012 EMENT VOL-02035-03 PP-00432)

Pela profundidade teórica e completude da pesquisa doutrinária e de direito comparado, calha transcrever o raciocínio do Ministro Sepúlveda Pertence, responsável por formar a convicção do Plenário quanto ao tema:

38. Resta a segunda questão, a de saber se a imunidade material do parlamentar com relação ao fato elide também a sua responsabilidade civil pelos danos morais consequentes.

39. Impressiona aqui o silêncio da jurisprudência, onde não logrei encontrar precedentes, assim como a omissão de boa parte da doutrina brasileira (v.g., Barbalho, Constituição Federal Brasileira, 1902, p. 64; Herculano de Freitas, Direito Constitucional, 1923, p. 207; Aurelio Leal, Constituição Federal Brasileira, 1925, p. 285; Pedro Aleixo, Imunidades Parlamentares, cit., Barbosa Lima Sobrinho, As Imunidades dos Deputados Estaduais, 1966; J. Celso de Mello Filho, Constituição Federal, anotada, 1986, p. 156; Pinto Ferreira, Comentários à Constituição Brasileira, Saraiva, 1990, p. 2/622;

RE 600063 / SP

José Afonso da Silva, Curso de Dir. Constitucional Positivo, 15^a ed, 1998, p. 532; Michel Temer, Elementos Dir. Constitucional , 14^a ed, 1998, p. 129; Celso Bastos, Comentários à Constituição do Brasil , 4^o v., I/186.

40. O vácuo, entretanto, menos parece de atribuir a dúvidas não resolvidas a propósito do que à relativa novidade da generalizada aceitação de reparabilidade patrimonial dos danos morais à tendência de deslocar a reação dos ofendidos, do campo da repressão penal, para o da responsabilidade civil, que tem a ver também com o movimento contemporâneo pela depenalização.

41. Tanto assim que, dos mais antigos até os de hoje, quantos se ocuparam do problema são acordes no sentido de os efeitos da inviolabilidade parlamentar alcançarem a responsabilidade civil.

42. A sentença proferida neste processo refere - a partir da citação de João de Oliveira Filho (Legislativo - Poder Autêntico, Forense, 1974), filiado à tese - as opiniões, no estrangeiro, de Laband (Le Dr. Public de l'Empire Allemand, 1^o/531) e de Pierre (Tr. Dr. Politique , p. 1095) e, no Brasil, de Paulo Lacerda (Dr. Constitucional Brasileiro , II/173) e de Carlos Maximiliano (Comentários à Constituição Brasileira , 4^a ed. 1948, II/49).

43. “Não se admite o processo” - escreveu, depois, peremptório, Pontes de Miranda (Comentários à Constituição de 1946, 1953, II/243) - “porque não há crime; nem cabe a responsabilidade por perdas e danos, porque a irresponsabilidade do art. 44 é geral, de direito constitucional material e, pois, compreensiva da irresponsabilidade penal e da irresponsabilidade civil”.

44. Nessa mesma trilha, sem maiores comentários, são numerosas e consensuais as opiniões na doutrina brasileira (v.g., Raul Machado Horta, Imunidades Parlamentares, cit., 1968, RDP 3/36; Estudos, p. 597); Manoel G. Ferreira Filho, Comentários à Constituição Brasileira, 1972, 1^o/214; Marcelo Caetano, Direito Constitucional, 1978, II/183; Rosah Russomano, Imunidades Parlamentares, Rev. Inf. Legislativa, 1984, n. 81/245

RE 600063 / SP

e Curso Dir. Constitucional, 5ª ed, 1997, p. 157; Alexandre de Moraes, Imunidades Parlamentares, Rev. Br. C.Crim., 21/50 e Direito Constitucional , 3ª ed. 1998, p. 329).

45. No direito comparado, a pesquisa, posto sem pretensões exaustivas, desvela a mesma tranquila extensão à responsabilidade civil dos efeitos da inviolabilidade parlamentar (cf., v.g., para o direito anglo-americano, E. May, *A Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*, 1946, p. 51; B. Schwartz, *American Constitutional Law*, 1955, p. 57; Corwin, *The Constitution and What it means today*, 40ª ed., 1978, p. 25; na França: Duguit, *T r. Droit Constitutionnel*, 1911, T. IIª, § 134, p. 282; G. Vedel, *Droit Constitutionnel* , 1949, p. 402; M. Duverger, *Droit Constitutionnel et Insts Politiques*, 1956, p. 484; Ch. Debbasch et alii, *Droit Constitutionnel e Insts Politiques*, 1990, p. 824; na Itália: Ceretti, *Diritto Costituzionale Itália*, 5ª, 1957, p. 331; Biscaretti di Ruffia, *Derecho Constitucional* , trad., Madri, 1965, p. 381; C. Mortati, *Istituzioni di Diritto Pubblico* , 8ª, 1969, I/470; S. Traversa, *Immunità Parlamentare* , na *Enciclopedia del Diritto* , 1970, XX/178, 192; Santi Romano, *Principios de Dr. Constitucional Geral* , trad., S.Paulo, 1977, p. 297; Crisafulli - Paladin, *Commentario Breve alla Costituzione*, 1990, art. 68, n. 3, p. 410; em Portugal : Canotilho - Vital Moreira, *Constituição da República Portuguesa Anotada* , 2ª, 1985, art. 160º, nota II, p. 171; na Argentina : Bidart Campos, *Derecho Constitucional del Poder* , 1967, I/276; Quiroga Lavié, *Derecho Constitucional*, 3ª, 1993, p. 767).

46. Note-se que também civilistas de autoridade sói referirem-se à imunidade parlamentar do agente como causa excludente da responsabilidade civil (v.g., H.L. Mazeaud e Tune, *Traité (...) de la Responsabilité Civile* , 5ª, 1957, I/595; Aguiar Dias, *Da Responsabilidade Civil* , 3ª, 1954, II/639).

47. Tanto quanto o consenso, chama a atenção na pesquisa doutrinária que a compreensão da irresponsabilidade civil no círculo de eficácia da imunidade material seja, em praticamente todos os autores, objeto de uma afirmação apodítica,

RE 600063 / SP

indiscutível e evidente por si mesma (só Bidart Campos anota, na Argentina, a dissensão de Lozada, fundada, porém, em peculiariedade da redação do art. 61 da Constituição).

48. Daí talvez que, dos textos consultados, só a atual Constituição portuguesa haja pormenorizado, no art. 160º, 1, dedicado à imunidade real, que “ os Deputados não respondem civil, criminal ou disciplinarmente pelos votos e opiniões que emitirem no exercício das suas funções” (a explicação da minúcia provavelmente estará no intuito de marcar a frontal contraposição histórica com o art. 89, § Iº, da Carta salazarista).

49. A Constituinte italiana, por proposta de Mortati, cogitou de explicitação semelhante, afinal rejeitada, sem prejuízo, segundo a doutrina, pois “não há dúvida razoável alguma” - asseveram Crisafulli e Paladir (ob. loc. citis) - “sobre o âmbito de aplicação da prerrogativa, sendo unânime o reconhecimento de que ela opera tanto na área penal, quanto na civil e na administrativa”, só remanescendo alguma incerteza sobre a possibilidade de cominar sanções de caráter disciplinar para o deputado ou senador que recorresse a expressões “não parlamentares”.

50. “A regra da inviolabilidade não é temperada pela existência da responsabilidade penal por falta grave” - atesta, na mesma linha, o douto Raul Machado Horta (ob. locs citis), como dado comum das constitucionais democráticas: “O Deputado na tribuna” - e hoje, em termos, mesmo fora dela - “pode injuriar; caluniar; atingir levianamente pessoas estranhas ao Poder Legislativo”. Só estará sujeito, para correção dos excessos ou dos abusos, ao poder disciplinar previsto nos Regimentos Internos. A fórmula clássica de Royer - Collard - “La tribune n’est responsable que de la Chambre” - ainda é princípio fundamental no governo representativo.

51. De minha parte, não vejo como nem porque romper com esse princípio fundamental.

52. Não convence, data venia, o argumento com o qual o acórdão recorrido desafiou no ponto o consenso doutrinário, ao final das contas reduzido à assertiva de que, no art. 53 da

RE 600063 / SP

Constituição, “a inviolabilidade diz respeito apenas ao cometimento de crimes” porque “os parágrafos do artigo ora analisado não fazem qualquer referência à prática de ilícito civil”.

53. Sucede que só o caput do art. 53 tem a ver com a imunidade material, o que torna impertinente argumentar com os parágrafos, relativos a franquias parlamentares de natureza inteiramente diversa.

54. Por outro lado, a premissa do acórdão não é correta, pois nem tudo, nos parágrafos do art. 53 CF tem em vista unicamente o processo penal: ao contrário, a mais vetusta e conspícua das garantias neles tratada, a imunidade contra a prisão - freedom from arrest -, na sua fonte histórica, o direito anglo-americano, só protege o parlamentar contra a prisão civil, não, contra a decretada em processo criminal (B. Schwartz, op. loc. cit.; Corwin, ob. loc. cit.; Black's Law Dictionary, vb. Legislative Immunity); estendida a imunidade à prisão, na maioria dos países, a partir da França, também àquela decorrente da persecução penal, a ninguém jamais ocorreu negar-lhe a incidência nas modalidades residuais de prisão civil.

55. Afastados os equívocos do aresto recorrido, o mais importante a repisar é que a ausência da menção específica à isenção também da responsabilidade civil nas normas de imunidade material, jamais, se entendeu induzir à sua exclusão dos efeitos da garantia, da qual, ao contrário, se tem reputado corolário essencial.

56. Certo, sob uma perspectiva puramente dogmática, nada impediria a Constituição de excluir a responsabilidade civil da tutela da imunidade material, reduzindo-a a uma excludente da criminalidade sem exclusão da ilicitude do fato.

57. Mas - além de seguramente inexistente no direito pátrio, como em qualquer Constituição democrática - e norma que assim dispusesse contrariaria gravemente as inspirações teleológicas do instituto da inviolabilidade como garantia da liberdade do exercício da missão do parlamentar: é manifesto

RE 600063 / SP

que, conforme as circunstâncias, a imputação da responsabilidade civil pode ser tão ou mais inibitória da ação do mandatário político que a incriminação da conduta.

58. Não se desconhece que a afirmação da inviolabilidade parlamentar, ampliada às dimensões exigidas pela sociedade de massas pode acarretar injustiças às vítimas da leviandade por ela eventualmente acobertada; mas as instituições democráticas têm o seu custo, às vezes, cruel.

Essa compreensão da inviolabilidade como inimputabilidade criminal e civil do parlamentar por suas opiniões, palavras e votos já foi reiterada pelo STF em diversas outras oportunidades (cf, a título ilustrativo, Inq 3.215, rel. min. Dias Toffoli, julgamento em 4-4-2013, Plenário, DJE de 25-9-2013; AI 818.693, Rel. Min. Celso de Mello, decisão monocrática, julgamento em 1º-8-2011, DJE de 4-8-2011; AI 739.840-AgR, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 15-2-2011, Primeira Turma, DJE de 17-3-2011; HC 74.201, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 12-11-2006, Primeira Turma, DJ de 13-12-1996; AI 698.921-AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 23-6-2009, Primeira Turma, DJE de 14-8-2009).

Não há por que discordar desse posicionamento encampado reiteradamente pelo Tribunal com tão sólidos fundamentos. Destarte, assento que a inviolabilidade prevista no art. 29, VIII da Constituição significa inimputabilidade criminal e civil do parlamentar por suas opiniões, palavras e votos.

Natureza absoluta da imunidade parlamentar quando os atos praticados ocorrerem no recinto do Parlamento

A segunda questão (caráter absoluto ou não da imunidade

RE 600063 / SP

parlamentar) é mais delicada e tem sido enfrentada por esta Corte à luz de dois parâmetros de aplicação. Quando em causa atos praticados no recinto do Parlamento, a referida imunidade assume contornos absolutos, de modo que a manifestação assim proferida não é capaz de dar lugar a qualquer tipo de responsabilidade civil ou penal, cabendo à própria Casa Legislativa promover, se entender cabível, a apuração, interna corporis, de eventual ato incompatível com o decoro parlamentar. De outro lado, quando manifestada a opinião em local distinto, o reconhecimento da imunidade se submete a uma condicionante, qual seja: a presença de um nexo de causalidade entre o ato e o exercício da função parlamentar.

Sobre o tema, transcrevo trecho de ementa de minha lavra na 1ª Turma do STF:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. IMUNIDADE PARLAMENTAR MATERIAL. ENTREVISTA JORNALÍSTICA. NEXO DE CAUSALIDADE ENTRE A MANIFESTAÇÃO E O EXERCÍCIO DO MANDATO. PRÁTICA PROPTER OFFICIUM. INEXISTÊNCIA DE DEVER DE REPARAÇÃO CIVIL. AGRAVO DESPROVIDO. 1. A imunidade parlamentar material, que confere inviolabilidade, na esfera civil e penal, a opiniões, palavras e votos manifestados pelo congressista (CF, art. 53, caput), incide de forma absoluta quanto às declarações proferidas no recinto do Parlamento. 2. Os atos praticados em local distinto escapam à proteção absoluta da imunidade, que abarca apenas manifestações que guardem pertinência, por um nexo de causalidade, com o desempenho das funções do mandato parlamentar. (...)

(RE 606451 AgR-segundo, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 23/03/2011, DJe-072 DIVULG 14-04-2011 PUBLIC 15-04-2011 EMENT VOL-02504-01 PP-00173 RTJ VOL-00219- PP-00632)

No mesmo sentido, aponto ainda os seguintes precedentes: RE 140867, Relator p/ Acórdão Min. MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno,

RE 600063 / SP

DJ 04-05-2001; INQ 1.958, Relator p/ Acórdão Min. CARLOS BRITTO, Tribunal Pleno, DJ de 18/02/05; RE 463671 AgR, Relator Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Primeira Turma, DJ 03-08-2007; RE 210917, Relator Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, DJ 18-06-2001; Inq 1024 QO, Relator Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, DJ 04-03-2005).

Neste processo, e conforme fixado pelo acórdão recorrido e pela sentença, Sebastião Carlos Ribeiro das Neves, ora recorrido e ex-vereador do Município de Tremembé, no Estado de São Paulo, ajuizou ação de reparação de danos morais em face de José Benedito Couto Filho, ora recorrente e à época vereador em exercício naquela Edilidade, em razão de ter se sentido humilhado publicamente pelas palavras entoadas por este último durante a 16^a Sessão Ordinária da Câmara Municipal.

Veja-se, portanto, a manifestação alegadamente danosa praticada pelo réu foi proferida em declarações prestadas no Plenário da Câmara Municipal de Tremembé/SP, durante uma sessão ordinária (fls. 121 e 144). Aplica-se ao caso, assim, o primeiro parâmetro acima referido, dispensando-se indagar, para que incida a proteção da imunidade, sobre a presença de vínculo entre o conteúdo do ato praticado e a função pública parlamentar exercida pelo recorrente. Destarte, a manifestação do recorrente está abarcada pela imunidade parlamentar prevista no art. 29, inciso VIII, da CF/88, sendo insuscetível de responsabilização penal ou civil.

De qualquer sorte, no caso concreto em questão, ainda há mais o que se falar. É que sobressai, a toda evidência, a pertinência entre as palavras supostamente ofensivas do parlamentar e o exercício do respectivo mandato, consoante se extrai da sentença:

“No caso retratado nos autos, as ofensas teriam como origem a circunstância de o autor [ora recorrido] ter protocolado, junto à Procuradoria de Justiça uma representação criminal em face do

RE 600063 / SP

Prefeito deste Município [Tremembé/SP]. E, pertencendo o réu [ora recorrente] ao mesmo partido deste, teria passado a proferir palavras ofensivas ao autor [ora recorrido] no decorrer da Sessão Plenária, na qual havia mais de cinquenta pessoas presentes.

Segundo consta da inicial, na Sessão na Câmara Municipal, o réu passou a assim se manifestar: 'Eu fico admirado, Vereadora, da senhora, da nobre colega, apresentar aqui esse ofício desta pessoa; podia ser de qualquer um, qualquer outra pessoa que tem o direito, mas não dessa pessoa que apoiou a ladroeira, que apoiou a sem-vergonhice, que apoiou a corrupção até o último minuto da sua cassação, lutou até o último minuto da cassação do Prefeito essa pessoa. Que moral essa pessoa tem para dizer em crime de responsabilidade? Nenhuma. Sinto muito, mas nenhuma. Não tem moral. (...) É bastante desagradável a gente ter que subir aqui e falar isso aí porque eu vou dizer a vocês: esse nome, Sebastião Carlos Ribeiro das Neves, não era para entrar nesta Casa mais. Nós não podia (sic) falar no nome dessa pessoa porque ele não tem dignidade, ele não tem moral para falar alguma coisa dessa administração. Esse homem não tem moral porque o que o outro roubou, o que o outro fez para Tremembé, destruiu Tremembé com o apoio desse cidadão (...)' (fls. 18)".

Vê-se, pois, que o recorrente se manifestou, em Plenário da Câmara Municipal, em razão de divergências essencialmente políticas, decorrentes de oposições partidárias. Cingiu-se a questão, por conseguinte, ao exercício do mandato para o qual fora o recorrente eleito, e à respectiva circunscrição; tanto assim, que este se referiu, em sua manifestação, em Plenário da Câmara no sentido de que “*esse nome, Sebastião Carlos Ribeiro das Neves, não era para entrar nesta Casa mais (fls. 03)*”.

Deve ser ressaltado que, ante o tom categórico com que reconhecida a imunidade parlamentar, não cabe ao Poder Judiciário avaliar se as palavras, votos ou opiniões proferidas pelo membro do Poder Legislativo “*ultrapassam o limite do bom senso*”, como faz o acórdão recorrido:

RE 600063 / SP

“São ofensivas as investidas que recebeu, as quais extrapolaram as imunidades parlamentares ou o direito de palavra previsto constitucionalmente, de maneira que não se pode entender como mero aborrecimento o ocorrido.

É notório que, em cidades interioranas, a população toma conhecimento de tudo o que ocorre nas repartições públicas, especialmente das contendas parlamentares.

O apelado, na qualidade de vereador, tenta se exonerar de sua responsabilidade socorrendo-se do privilégio de imunidade parlamentar inscrito no art. 29, VIII, da Constituição Federal. Entretanto, no caso em exame, suas críticas ultrapassaram os limites do bom senso, não se circunscrevendo à atividade parlamentar; apresentando deplorável abusividade. Se pretendia demonstrar sua indignação com a protocolização de representação criminal perante o Ministério Público local, atingindo o partido do apelado, deveria tê-lo expressado em termos elevados, condizentes com o alto poder de que é investido”.

A garantia de imunidade parlamentar representaria muito pouco se cada juiz pudesse aquilatar, segundo seu padrão de decência e polidez, o grau de civilidade dos termos utilizados pelos representantes eleitos pelo povo.

Ex positis, voto pelo provimento do recurso extraordinário para:

(i) *no caso concreto*, com fundamento no art. 29, VIII, da CRFB, afastar a responsabilidade civil imposta ao recorrente pelo acórdão lavrado pela Oitava Câmara de Direito Privado do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo;

(ii) *em abstrato*, fixar a seguinte tese de repercussão geral: *A inviolabilidade dos Vereadores por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município, prevista no art. 29, VIII, da CRFB, abrange a responsabilidade civil e criminal, sendo absoluta quando os atos praticados pelo Vereador ocorrerem no recinto do Parlamento, cabendo à própria*

RE 600063 / SP

Casa Legislativa, se entender cabível, promover a apuração, interna corporis, de eventual ato incompatível com o decoro parlamentar.

É como voto.

25/02/2015

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 600.063 SÃO PAULO

V O T O

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES - Senhora Presidente, eu também vou pedir todas as vênias ao ministro Marco Aurélio para acompanhar o voto do ministro Barroso.

Tal como foi destacado, nós corremos o risco - numa situação muito delimitada, quer dizer, o pronunciamento no âmbito da Câmara de Vereadores, portanto, no âmbito da própria circunscrição, tal como preconiza o texto constitucional; relacionado à atividade política, conexo com a atividade parlamentar de vereador - de reduzirmos a proteção daqueles casos que não têm nenhuma serventia, porque, como preconiza o próprio acórdão, se o vereador tiver que atuar com bons modos e dentro de uma linguagem escorreita, tendo em vista a estatura de seu cargo, é claro que, se assim se portar, não haverá, sequer, uso da imunidade nessa hipótese, porque não haveria como cogitar de crime e, muito menos também, de responsabilidade civil por dano.

Parece-me que, aqui, estão presentes todos os elementos, inclusive esse relativo à pertinência das declarações com as atividades, a despeito de eventuais impropriedades que se detectam, os exageros verbais que se colocam. Mas, de certa forma, esse é um componente da tipologia, da tipificação da imunidade.

De modo que, pedindo todas as vênias, acompanho o voto do eminente ministro Barroso.

25/02/2015

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 600.063 SÃO PAULO

V O T O

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: Peço vênia ao eminente Ministro MARCO AURÉLIO para conhecer e dar provimento ao presente recurso extraordinário, **pois entendo incidir, na espécie, em favor** do ora recorrente, *que é Vereador*, a prerrogativa constitucional da imunidade parlamentar em sentido material, **que se traduz na inviolabilidade a que alude o inciso VIII do art. 29** da Constituição da República.

*Com efeito, reconheço que o discurso parlamentar que o ora recorrente proferiu da própria tribuna da Casa Legislativa local **acha-se abrangido pela cláusula constitucional da imunidade parlamentar em sentido material, apta a exonerá-lo de qualquer responsabilidade** eventualmente resultante de tais declarações, **eis que inafastável, na espécie, a constatação** de que tais atos resultaram de contexto claramente **vinculado** ao exercício do ofício legislativo, tal como tem decidido o Supremo Tribunal Federal:*

“HABEAS CORPUS’ – VEREADOR – CRIME CONTRA A HONRA – RECINTO DA CÂMARA MUNICIPAL – INVIOABILIDADE (CE, ART. 29, VIII, COM A RENUMERAÇÃO DADA PELA EC Nº 1/92) – TRANCAMENTO DA AÇÃO PENAL – PEDIDO DEFERIDO.

ESTATUTO POLÍTICO-JURÍDICO DOS VEREADORES E INVIOABILIDADE PENAL.

– A Constituição da República, ao dispor sobre o estatuto político-jurídico dos Vereadores, atribuiu-lhes a prerrogativa da imunidade parlamentar em sentido material, assegurando a esses legisladores locais a garantia indisponível da inviolabilidade, ‘por suas opiniões, palavras e votos, no exercício do mandato e na circunscrição do Município’ (CE, art. 29, VIII).

Essa garantia constitucional qualifica-se como condição e instrumento de independência do Poder Legislativo local, eis que

RE 600063 / SP

projeta, no plano do direito penal, um círculo de proteção destinado a tutelar a atuação institucional dos membros integrantes da Câmara Municipal.

A proteção constitucional inscrita no art. 29, VIII, da Carta Política estende-se – observados os limites da circunscrição territorial do Município – aos atos do Vereador praticados ‘ratione officii’, qualquer que tenha sido o local de sua manifestação (dentro ou fora do recinto da Câmara Municipal).

.....
TRANCAMENTO DA AÇÃO PENAL NOS CRIMES CONTRA A HONRA.

– O Vereador, atuando no âmbito da circunscrição territorial do Município a que está vinculado, não pode ser indiciado em inquérito policial nem submetido a processo penal por atos que, qualificando-se como delitos contra a honra (calúnia, difamação e injúria), tenham sido por ele praticados no exercício de qualquer das funções inerentes ao mandato parlamentar: função de representação, função de fiscalização e função de legislação.

A eventual instauração de ‘persecutio criminis’ contra o Vereador, nas situações infracionais estritamente protegidas pela cláusula constitucional de inviolabilidade, qualifica-se como ato de injusta constrição ao ‘status libertatis’ do legislador local, legitimando, em consequência do que dispõe a Carta Política (CF, art. 29, VIII), a extinção, por ordem judicial, do próprio procedimento penal persecutório.”

(HC 74.201/MG, Rel. Min. CELSO DE MELLO)

Não constitui demasia assinalar, considerada a própria jurisprudência que o Supremo Tribunal Federal firmou no tema ora em exame, que os discursos proferidos na tribuna das Casas legislativas (inclusive nas Câmaras Municipais) estão amparados, quer para fins penais, quer para efeitos civis (RE 210.917/RJ, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE), pela cláusula da inviolabilidade, pois nada se reveste de caráter mais intrinsecamente parlamentar do que os pronunciamentos feitos no âmbito do Poder Legislativo, a partir da própria tribuna do Parlamento, neste compreendidas as próprias Câmaras de Vereadores (AI 631.276/SP,

RE 600063 / SP

Rel. Min. CELSO DE MELLO – **RE 140.867/MS**, Red. p/ o acórdão Min. MAURÍCIO CORRÊA – **RE 278.086/SP**, Rel. Min. MAURÍCIO CORRÊA), **hipótese em que será absoluta** a inviolabilidade constitucional (**Inq 1.958/AC**, Red. p/ o acórdão Min. AYRES BRITTO, **Pleno**), **como resulta**, de forma bastante clara, **da expressiva lição** ministrada por eminentes doutrinadores (JOSÉ AFONSO DA SILVA, “Curso de Direito Constitucional Positivo”, p. 597, 12ª ed., 1996, Malheiros; PINTO FERREIRA, “Comentários à Constituição Brasileira”, vol. 2/273, 1990, Saraiva; DAMÁSIO E. DE JESUS, “Código de Processo Penal Anotado”, p. 763, 11ª ed., 1994, Saraiva; HELY LOPES MEIRELLES, “Direito Municipal Brasileiro”, p. 451/452, 6ª ed./3ª tir., 1993, Malheiros; JOSÉ NILO DE CASTRO, “Direito Municipal Positivo”, p. 86, 2ª ed., 1992, Del Rey; DIOMAR ACKEL FILHO, “Município e Prática Municipal à Luz da Constituição Federal de 1988”, p. 28, 1992, RT, v.g.), **como faz certo** ROSAH RUSSOMANO DE MENDONÇA LIMA (“O Poder Legislativo na República”, p. 140/141, item n. 2, 1960, Freitas Bastos), **cujo magistério é bastante preciso a respeito da matéria:**

“Em consequência de tal determinação, o congressista usufrui de uma proteção ampla, integral, ininterrupta, sempre que atua no exercício do mandato.

Sua palavra é livre, desconhece peias e limitações. Vota pelo modo que lhe parecer mais digno e que melhor se coadune com os reclamos de sua consciência. Emite opiniões desafogadamente, sem que o atormente o receio de haver incidido em algum crime de calúnia, de injúria ou de difamação.

.....
Há, pois, em verdade, uma ampla irresponsabilidade, que não tem outros limites, senão aqueles traçados pela Constituição.

Deste modo, se o congressista ocupar a tribuna, diga o que disser, profira as palavras que proferir, atinja a quem atingir, a imunidade o resguarda. Acompanha-o nos instantes decisivos das votações. Segue-o durante o trabalho árduo das comissões e em todas as tarefas parlamentares, dentro do edifício legislativo.

RE 600063 / SP

Transpõe, mesmo, os limites do Congresso e permanece, intangível, a seu lado, quando se trata do desempenho de atribuições pertinentes ao exercício do mandato.” (grifei)

Impõe-se reconhecer, ainda, que a garantia constitucional da imunidade parlamentar material também estende o seu manto protetor **(1) às entrevistas** jornalísticas, **(2) à transmissão**, para a imprensa, do conteúdo de pronunciamentos ou de relatórios produzidos nas Casas Legislativas (**RTJ 172/400-401**, Rel. Min. ILMAR GALVÃO) e **(3) às declarações** feitas aos meios de comunicação social (**RTJ 187/985**, Rel. Min. NELSON JOBIM), **eis que** – *tal como bem realçado* por ALBERTO ZACHARIAS TORON (“**Inviolabilidade Penal dos Vereadores**”, p. 247, 2004, Saraiva) – **esta** Suprema Corte **tem reafirmado** “(...) a importância do debate, pela mídia, das questões políticas protagonizadas pelos mandatários”, **além de haver enfatizado** “a idéia de que as declarações à imprensa constituem o prolongamento natural do exercício das funções parlamentares, desde que se relacionem com estas” (grifei).

Vale destacar, neste ponto, por oportuno, que o Plenário do Supremo Tribunal Federal, **ao julgar o Inq 579/DF**, Rel. Min. CÉLIO BORJA (**RTJ 141/406, 408**), **pôs em evidência**, de modo bastante expressivo, **no voto vencedor** proferido pelo eminente Ministro PAULO BROSSARD, **o caráter absoluto** da inviolabilidade constitucional **que protege** o parlamentar, **quando** expende suas opiniões **da tribuna** da Casa legislativa:

*“(...) para palavras ditas **da tribuna** da Câmara dos Deputados, Pontes de Miranda diz que **não há possibilidade** de infração da lei penal, **porque a lei não chega até ela**. O parlamentar fica sujeito à advertência **ou** à censura do Presidente dos trabalhos, **mas falando na Câmara, não ofende** a lei penal.” (grifei)*

Esse **mesmo** entendimento **foi perfilhado** pelo eminente Ministro CARLOS VELLOSO, **quando** do julgamento **do RE 140.867/MS**, Red. p/ o

RE 600063 / SP

acórdão Min. MAURÍCIO CORRÊA, **também decidido** pelo Plenário desta Suprema Corte:

“(...) se a manifestação do Vereador é feita da tribuna da Câmara, a inviolabilidade é absoluta. Indaga-se se não haveria corretivo para os excessos praticados da tribuna. Há sim. Os excessos resolvem-se no âmbito da Câmara. Pode vir até a perder o mandato, por falta de decoro e outras transgressões regimentais. Certo é que, se a manifestação ocorreu da tribuna, repito, a inviolabilidade é absoluta.” (grifei)

Essa orientação jurisprudencial **foi expressamente consagrada** em julgamento **emanado do Plenário** do Supremo Tribunal Federal, cujo acórdão está assim ementado:

“INQUÉRITO. DENÚNCIA QUE FAZ IMPUTAÇÃO A PARLAMENTAR DE PRÁTICA DE CRIMES CONTRA A HONRA, COMETIDOS DURANTE DISCURSO PROFERIDO NO PLENÁRIO DE ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA E EM ENTREVISTAS CONCEDIDAS À IMPRENSA. INVOLABILIDADE: CONCEITO E EXTENSÃO DENTRO E FORA DO PARLAMENTO.

A palavra ‘inviolabilidade’ significa intocabilidade, intangibilidade do parlamentar quanto ao cometimento de crime ou contravenção. Tal inviolabilidade é de natureza material e decorre da função parlamentar, porque em jogo a representatividade do povo.

O art. 53 da Constituição Federal, com a redação da Emenda nº 35, não reeditou a ressalva quanto aos crimes contra a honra, prevista no art. 32 da Emenda Constitucional nº 1, de 1969. Assim, é de se distinguirem as situações em que as supostas ofensas são proferidas dentro e fora do Parlamento. Somente nessas últimas ofensas irrogadas fora do Parlamento é de se perquirir da chamada ‘conexão com o exercício do mandato ou com a condição parlamentar’ (INQ 390 e 1.710). Para os pronunciamentos feitos no interior das Casas Legislativas, não cabe indagar sobre o conteúdo das

RE 600063 / SP

ofensas **ou a conexão** com o mandato, **dado** que acobertadas com o manto da inviolabilidade. **Em tal seara**, caberá à própria Casa a que pertencer o parlamentar **coibir eventuais excessos** no desempenho dessa prerrogativa.

No caso, o discurso se deu **no plenário** da Assembléia Legislativa, **estando**, portanto, **abarcado pela inviolabilidade**. Por outro lado, as **entrevistas** concedidas à imprensa pelo acusado **restringiram-se** a resumir e comentar a citada manifestação da tribuna, **consistindo**, por isso, **em mera extensão da imunidade material**.

Denúncia rejeitada."

(**Inq 1.958/AC**, Red. p/ o acórdão Min. AYRES BRITTO, **Pleno – grifei**)

Cabe enfatizar, por relevante, que a jurisprudência desta Suprema Corte **firmou diretriz**, nesse mesmo sentido, a propósito da extensão e abrangência da cláusula de inviolabilidade de Vereadores, fundada no art. 29, inciso VIII, da Constituição da República, e que foi bem definida no julgamento do AI 818.693/MT, Rel. Min. CELSO DE MELLO, assim ementado:

"VEREADOR. IMUNIDADE PARLAMENTAR EM SENTIDO MATERIAL: INVOLABILIDADE (CE, art. 29, VIII). DISCURSO PROFERIDO POR VEREADOR NA TRIBUNA DA CÂMARA MUNICIPAL À QUAL SE ACHA VINCULADO. IMPOSSIBILIDADE DE RESPONSABILIZAÇÃO PENAL (E CIVIL) DO MEMBRO DO PODER LEGISLATIVO DO MUNICÍPIO. PRESSUPOSTOS DE INCIDÊNCIA DA GARANTIA CONSTITUCIONAL DA IMUNIDADE PARLAMENTAR. PRÁTICA 'IN OFFICIO' E PRÁTICA 'PROPTER OFFICIUM'. RECURSO IMPROVIDO.

– **A garantia constitucional da imunidade parlamentar em sentido material (CE, art. 29, VIII, c/c o art. 53, 'caput')** **exclui a responsabilidade penal (e também civil)** do membro do Poder Legislativo (**Vereadores, Deputados e Senadores**), **por manifestações, orais ou escritas, desde que motivadas pelo desempenho** do

RE 600063 / SP

mandato (*prática 'in officio'*) **ou externadas** em razão deste (*prática 'propter officium'*).

– **Tratando-se de Vereador**, a inviolabilidade constitucional **que o ampara** no exercício da atividade legislativa **estende-se** às opiniões, palavras e votos por ele proferidos, **mesmo fora** do recinto da própria Câmara Municipal, **desde que nos estritos limites territoriais** do Município a que se acha funcionalmente vinculado. **Precedentes**. AI 631.276/SP, Rel. Min. CELSO DE MELLO, v.g.).

– **Essa prerrogativa** político-jurídica – que **protege** o parlamentar (como os Vereadores, p. ex.) **em tema** de responsabilidade penal – **incide**, de maneira ampla, nos casos em que as declarações contumeliosas tenham sido proferidas **no recinto** da Casa legislativa, **notadamente** da tribuna parlamentar, **hipótese** em que será **absoluta** a inviolabilidade constitucional. **Doutrina**. **Precedentes**.”

Impõe-se registrar, finalmente, a seguinte observação: **se** o membro do Poder Legislativo, **não obstante amparado** pela imunidade parlamentar material, **incidir em abuso** de tal prerrogativa, **expor-se-á** à jurisdição censória **da própria Casa legislativa** a que pertence, **tal como assinala a doutrina** (RAUL MACHADO HORTA, “Direito Constitucional”, p. 562, item n. 3, 5ª ed., atualizada por Juliana Campos Horta, 2010, Del Rey; CARLOS MAXIMILIANO, “Comentários à Constituição Brasileira”, vol. II/49, item n. 297, 5ª ed., 1954, Freitas Bastos, v.g.) e **acentua, com particular ênfase, a jurisprudência constitucional firmada** pelo Plenário do Supremo Tribunal Federal (**RE 140.867/MS**, Red. p/ o acórdão Min. MAURÍCIO CORRÊA – **Inq 1.958/AC**, Red. p/ o acórdão Min. AYRES BRITTO).

Concluindo: a análise dos elementos **constantes** destes autos **permite-me reconhecer** que o comportamento do ora recorrente – **que era, então, à época dos fatos, Vereador** – **subsume-se, inteiramente, ao âmbito da proteção constitucional fundada** na garantia da imunidade parlamentar material, **em ordem a excluir, na espécie, a responsabilidade penal** do parlamentar **municipal** em referência, **eis que incidente, no caso, a cláusula**

RE 600063 / SP

de inviolabilidade **inscrita** no art. 29, **inciso VIII**, da Constituição da República, **considerada** a circunstância de que o questionado discurso parlamentar foi proferido no exercício do mandato legislativo, no próprio recinto da Câmara de Vereadores e “na circunscrição do Município”.

Por tais razões, e acompanhando o dissenso, **conheço e dou provimento** ao presente recurso extraordinário.

É o meu voto.

25/02/2015

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 600.063 SÃO PAULO

VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - Também vou pedir vênia ao Ministro Marco Aurélio para acompanhar a divergência, mantendo até a minha posição em outros casos, qual seja, a de que não havendo a pertinência, ou seja, sendo impertinente o que dito e a função desempenhada pelo vereador, haveria, nesse caso, qualquer possibilidade de questionamento por não haver realmente uma indenidade absoluta, uma impossibilidade de causar danos.

Mas, neste caso, como já foi apontado aqui em outros votos, nos limites da circunscrição e no exercício - referentes, portanto, ao mandato -, houve o pronunciamento do qual teria decorrido a responsabilidade atribuída nos termos do acórdão recorrido, razão pela qual peço vênia ao Ministro Marco Aurélio para acompanhar a divergência iniciada pelo Ministro Roberto Barroso.

###

25/02/2015

PLENÁRIO

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 600.063 SÃO PAULO

DEBATE

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Senhora Presidente, pela ordem.

O Ministro Celso tocou num ponto importante, porque, de alguma maneira, houve realmente uma opinião convergente no sentido de que não foi a melhor maneira de se exteriorizar numa tribuna da Câmara, o recorrente.

Mas, de qualquer maneira, valeria a pena, nessa repercussão geral, estabelecer que essa inviolabilidade, no âmbito da própria Casa Legislativa, que, se ela entender cabível, ela promova, **interna corporis**, a eventual apuração de ato incompatível com o decoro parlamentar, que foi basicamente - o que Vossa Excelência faz a ressalva, com essa expressão temática é isso, não é? - um excesso, fora completamente...

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - A pertinência, que aqui já é afirmada pela nossa jurisprudência - haverá de haver pertinência - e que foi reconhecida por nós, apenas não concordando com isso o Ministro Marco Aurélio.

O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO - Mas eu farei o registro, no acórdão, sugerido pelo Ministro Fux, com o maior prazer.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - Acrescenta-se no acórdão, e, no anúncio da tese, fica essa que é basicamente, como afirma o Ministro Barroso...

O SENHOR MINISTRO LUIZ FUX - Para não chancelar qualquer tipo de...

RE 600063 / SP

O SENHOR MINISTRO CELSO DE MELLO: ...de abuso parlamentar.

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (PRESIDENTE) - E o redator para o acórdão ficou sendo, portanto, o Ministro Roberto Barroso, o primeiro voto divergente após o voto do Ministro Marco Aurélio.



PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO 600.063

PROCED. : SÃO PAULO

RELATOR : MIN. MARCO AURÉLIO

REDATOR DO ACÓRDÃO : MIN. ROBERTO BARROSO

RECTE.(S) : JOSÉ BENEDITO COUTO FILHO

ADV.(A/S) : MARCO ANTONIO QUEIROZ MOREIRA

RECDO.(A/S) : SEBASTIÃO CARLOS RIBEIRO DAS NEVES

ADV.(A/S) : AILTON CARLOS PONTES E OUTRO(A/S)

Decisão: O Tribunal, por maioria, vencido o Ministro Marco Aurélio (Relator), decidindo o tema 469 da repercussão geral, deu provimento ao recurso extraordinário, assentando-se a tese de que, nos limites da circunscrição do município e havendo pertinência com o exercício do mandato, garante-se a imunidade ao vereador. Redigirá o acórdão o Ministro Roberto Barroso. Ausentes, justificadamente, o Ministro Ricardo Lewandowski (Presidente), em viagem a Londres, Inglaterra, para participar do "Global Law Summit", em comemoração aos 800 anos da *Magna Charta*, e o Ministro Dias Toffoli, participando do Congresso Internacional "Diálogos Judiciales en el Sistema Interamericano de Garantía de los Derechos Humanos", realizado em Barcelona, Espanha. Presidiu o julgamento a Ministra Cármen Lúcia (Vice-Presidente). Plenário, 25.02.2015.

Presidência da Senhora Ministra Cármen Lúcia (Vice-Presidente). Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Luiz Fux, Rosa Weber, Teori Zavascki e Roberto Barroso.

Procurador-Geral da República, Dr. Rodrigo Janot Monteiro de Barros.

p/ Fabiane Pereira de Oliveira Duarte
Assessora-Chefe do Plenário