

PARECER JURÍDICO nº 01/2024

PAD 04/2022: “Apuração quanto a Nota de Repúdio apresentada pelo Setor Jurídico da CMIM narrando supostas ofensas feitas pelo Vereador Roberto Gonçalves Vieira”.

Interessado(a): Presidência do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar

Assunto: Em atendimento ao ofício 54/24, emissão de parecer jurídico acerca do processo PAD 04 visando a emissão do parecer final do Conselho, nos termos do art. 29 do Código de Ética e Decoro Parlamentar.

EMENTA: ASSESSORIA JURÍDICA ESPECIALIZADA. CONSELHO DE ÉTICA E DECORO PARLAMENTAR. REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA MUNICIPAL DE ITAÚ DE MINAS. DOS DEVERES FUNCIONAIS DOS VEREADORES. DO DECORO PARLAMENTAR. INCOMPATIBILIDADE. DOS LIMITES A IMUNIDADE PARLAMENTAR. DA VIOLAÇÃO AO CÓDIGO DE ÉTICA E DECORO PARLAMENTAR. INFORMATIVO 1053 DO STF. DO PARECER JURÍDICO. CARÁTER OPINATIVO E NÃO VINCULANTE

1. DO RELATÓRIO

Trata-se de Processo Administrativo Disciplinar instaurado para apuração quanto a nota de repúdio apresentada pelo Setor Jurídico da CMIM narrando supostas ofensas feitas pelo Vereador Roberto Gonçalves Vieira, configurando, em tese, desrespeito aos deveres funcionais dos Vereadores e ato incompatível com o decoro parlamentar, visando a emissão do parecer final pelo Conselho.

Em 21/12/2021 foi protocolada nota de repúdio às declarações do vereador Sr. Roberto Gonçalves Vieira prestadas em vídeo veiculado na internet no dia **17/12/2021**, sendo encaminhada ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar contendo o link da mídia para averiguação, na qual narra que o Vereador teria proferido “insultos”, “mentiras” e “ataques à honra” contra o corpo jurídico da Casa Legislativa.

- Defesa prévia do denunciado.
- Audiência de instrução realizada no dia 08/04/2024.
- Alegações finais por memoriais.

É o relatório, passa-se ao parecer meramente opinativo.

2. DAS ALEGAÇÕES FINAIS

2.1. PRELIMINARES

Nas alegações finais, em preliminar, a defesa alega a) Bis in idem e coisa julgada administrativa; b) Ausência de representação; c) Ausência do parecer prévio da Corregedoria. Passamos a análise:

A) BIS IN IDEM E COISA JULGADA ADMINISTRATIVA:

Sustenta a defesa do Vereador que há identidade entre as infrações imputadas neste PAD/04 e no PAD/03, vez que teve os mesmos envolvidos e tratou dos mesmos assuntos, motivo pelo qual requer a nulidade do presente processo administrativo.

Primordialmente, cumpre ressaltar que tal questão já foi objeto de consulta à assessoria jurídica e foi esclarecida no PARECER JURÍDICO nº 01.2022 (28/09/2022) que a melhor técnica jurídica orienta que deveriam ser **instaurados 02 (dois) processos administrativos disciplinares**, para apuração dos fatos noticiados e investigação de possíveis descumprimentos dos deveres previstos no art. 302 do Regimento Interno e arts. 9º e 10º do Código de Ética, bem como de

possíveis atos incompatíveis com o decoro parlamentar previsto no art. 11 do referido Código, **tendo em vista que os requerimentos narram fatos jurídicos¹ distintos.** Vejamos:

Compulsando o PAD 03, verifica-se que fora realizada nota de repúdio em 16/12/2021 pelos servidores públicos da Câmara Municipal contra às declarações prestadas pelo Vereador Roberto Gonçalves Vieira em vídeo veiculado no dia 15/12/2021, requerendo a apuração por possível difamação aos servidores da Casa Legislativa.

Já o PAD 04, foi instaurado diante da nota de repúdio protocolada pelo departamento jurídico da Câmara Municipal em 21/12/2021 contra às declarações prestadas pelo Vereador Roberto em vídeo veiculado no dia 17/12/2021, requerendo a apuração por possíveis insultos em desfavor dos servidores do corpo jurídico da Casa Legislativa.

Desta forma, como já orientado no PARECER JURÍDICO nº 01.2022 (28/09/2022), os requerimentos tratam de fatos jurídicos distintos, **motivo pelo qual, não há que se falar em bis in idem.**

A título de esclarecimento, o **princípio non bis in idem ou ne bis in idem**, no direito penal, se refere à proibição de que uma pessoa seja julgada ou punida mais de uma vez pelo mesmo fato. E, no caso em tela, os processos administrativos apuram fatos jurídicos distintos.

Além do mais, é necessário observar que no PAD 03, às declarações prestadas pelo Sr. Vereador na live do dia 15/12/2021 foram **direcionadas a todos os servidores da Casa Legislativa, de forma genérica, sem qualquer distinção.**

Lado outro, na live do dia 17/12/2021, **às declarações do Sr. Vereador foram especificamente apontadas ao departamento jurídico da Câmara Municipal,** composto por apenas 02 servidores públicos, quais sejam, Dr. Vinícius Araújo Cunha e Dr. Fábio Figueiredo de Carvalho.

¹ *Fato jurídico é todo acontecimento relevante para o direito e suscetível de regulação pela norma jurídica (<https://www.jusbrasil.com.br/artigos/fato-e-ato-juridico-e-natural/461919223>)*

Somente para esclarecimento, nas denúncias de crimes contra a honra deve ficar clara a intenção de macular a honra alheia de pessoas determinadas. E, **sem o dolo específico e sem a individualização da vítima, não se pode falar em crimes de calúnia, difamação ou injúria**². Essa questão foi levada, em grau de recurso, ao Superior Tribunal de Justiça³, que fixou entendimento pela necessidade de dolo específico.

Assim, nos autos do PAD 03 embora às declarações do Sr. Vereador tenha ferido à imagem da Câmara Municipal e seus servidores, importando em conduta incompatível com o decoro parlamentar, **não há que se falar que a conduta do Vereador teria configurado crime contra a honra**, tendo em vista que não houve ofensa à pessoa determinada. Por outro lado, no PAD 04 como houve **ofensa a pessoas determinadas**, poderia, em tese, haver a configuração do delito de difamação, vez que presente o dolo específico. Portanto, ao contrário do que alega a defesa, não se tratam dos mesmos fatos e pessoas envolvidas.

Ocorre que, no presente processo administrativo, não se debate se houve ou não a configuração dos crimes de calúnia ou difamação, vez que **esses devem ser apurados em processo penal em apartado**. Do mesmo modo, a ofensa à honra dos servidores e possível dano moral, também deve ser discutida em **processo cível autônomo**.

O objeto do presente processo administrativo é apurar se a conduta do nobre Vereador violou ou não o Código de Ética e Decoro Parlamentar da Casa Legislativa. E, considerando que são fatos distintos, **não há que se falar em bis in idem** como sustenta a defesa. Já com relação ao pedido de nulidade, também não merece o mesmo deferimento. Vejamos:

² Processo nº 5000289-15.2018.4.04.7000/PR
<https://www.conjur.com.br/2019-jul-09/apontar-pessoas-nao-crime-honra-trf/>

³ PENAL E PROCESSO PENAL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. OFENSA AO ART. 619 DO CP. INEXISTÊNCIA DE OMISSÃO NO ACÓRDÃO RECORRIDO. CALÚNIA. OFENSA AO ART. 138 DO CP NÃO CONFIGURADA. CONTRARIEDADE AOS ARTS. 397, III, 399 E 564, IV, DO CPP. NÃO OCORRÊNCIA. AGRAVO NÃO PROVIDO. (...) Os comentários impróprios atribuídos ao querelado em sua publicação não imputam nenhum fato criminoso aos querelantes, tampouco lhes ofendem a dignidade ou o decoro, de modo que o fato evidentemente não constitui crime. 4. A honra apresenta caráter personalíssimo, constituindo-se em atributo inarredável da personalidade individual. Assim, quando se fala em calúnia, injúria e difamação, está-se, na verdade, cogitando de ofensa à honra de uma determinada pessoa, individualmente considerada. Precedentes do STJ e do STF. 5. Assim, em se tratando de crimes contra a honra, deve ficar clara a intenção do agente de macular a honra alheia de pessoa determinada. Sem o dolo específico e sem a individualização da vítima, não se pode falar em crimes de calúnia, difamação ou injúria. 6. Agravo regimental a que se nega provimento. AgRg no REsp 1823924 / RS.

Nos termos do art. 53 da Lei 9.784 (que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal), a Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade. No mesmo sentido, é a Súmula 473 do STF:

A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

Acontece, que no presente processo administrativo, **NÃO HÁ QUALQUER VÍCIO DE LEGALIDADE** a ensejar a anulação.

No direito administrativo, os vícios podem atingir os 05 elementos do ato, caracterizando os vícios quanto à **competência** e à capacidade (em relação ao sujeito), à **forma**, ao **objeto**, ao **motivo** e à **finalidade**⁴. Esses 05 vícios estão definidos no art. 2º da Lei de Ação Popular:

Art. 2º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de:

- a) incompetência;
- b) vício de forma;
- c) **ilegalidade do objeto;**
- d) inexistência dos motivos;
- e) desvio de finalidade.

Parágrafo único. Para a conceituação dos casos de nulidade observar-se-ão as seguintes normas:

- a) a incompetência fica caracterizada quando o ato não se incluir nas atribuições legais do agente que o praticou;
- b) o vício de forma consiste na omissão ou na observância incompleta ou irregular de formalidades indispensáveis à existência ou seriedade do ato;
- c) a **ilegalidade do objeto** ocorre quando o resultado do ato importa em violação de lei, regulamento ou outro ato normativo;
- d) a inexistência dos motivos se verifica quando a matéria de fato ou de direito, em que se fundamenta o ato, é materialmente inexistente ou juridicamente inadequada ao resultado obtido;
- e) o desvio de finalidade se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência.

In casu, não houve qualquer violação de lei, regulamento ou outro ato normativo, sendo que durante todo o processo houve respeito as normas e princípios, como da legalidade, publicidade, devido processo legal, contraditório e ampla defesa. Desta forma, tendo em vista que não há a presença de qualquer vício de legalidade, não há que se falar em nulidade.

⁴ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito administrativo. 22 ed. São Paulo. P. 236

b) AUSÊNCIA DE REPRESENTAÇÃO:

Alega a defesa do nobre Vereador que o PAD 04 foi instaurado com base, única e exclusivamente, em uma nota de repúdio, não constituindo representação formal para o início do processo administrativo.

Entretanto, cabe observar que na nota de repúdio há requerimento para instauração do processo e que o mesmo possui os requisitos exigidos, conforme prevê o art. 23 do Código de Ética da Casa Legislativa:

*Art. 23. O processo disciplinar pode ser instaurado mediante **requerimento** do Presidente da Mesa, de partido político, de Comissão ou de qualquer Vereador, como por eleitor no exercício dos seus direitos políticos ou por entidade legalmente constituída, mediante requerimento por escrito à Corregedoria.*

Considerando que o requerimento fora formulado pelos Procuradores Jurídicos da Casa e que os mesmos são eleitores no exercício dos seus direitos políticos, o procedimento de instauração está em conformidade com a legislação. Além do mais, o requerimento foi consustanciado em provas e indicações de provas, justificando a propositura, conforme parágrafos do art. 23 do Código de Ética e Decoro Parlamentar:

§1º. O requerimento deverá ser consustanciado com provas, ou indicações de provas, que justifiquem a propositura.

§2º A reclamação será endereçada à Mesa da Câmara e deverá ser escrita, contendo a exposição do fato denunciado, com todas as suas circunstâncias, a qualificação do acusado e, quando necessário, instruída de documentos e indicação de testemunhas, até o número de cinco (05), bem como a classificação da infração, quando possível.

Isto posto, presente à representação que ensejou o processo administrativo e observado os requisitos legais, não há respaldo o pedido da defesa.

c) AUSÊNCIA DO PARECER PRÉVIO DA CORREGEDORIA:

Por fim, sustenta ainda a defesa, em sede de preliminar, que não existe parecer prévio da Corregedoria nos termos do art. 25 do Código da Casa Legislativa. Vejamos:

O art. 25 do Código de Ética e Decoro Parlamentar prevê que de posse do requerimento, a Corregedoria apreciará a matéria, emitindo Relatório do parecer prévio, no prazo de 10 dias úteis.

Assim que o Conselho de Ética recebeu as notas de repúdio em desfavor do nobre Vereador, foi designada Reunião Administrativa no dia 11/04/2022, na qual ficou estabelecido que deveria haver a contratação de assessoria jurídica fora da Casa Legislativa, tendo em vista o impedimento dos procuradores.

Após a contratação, foi solicitado à assessoria jurídica parecer para definição das ações em relação às notas de repúdio, sendo emitido o Parecer Jurídico nº 01/2022.

Posteriormente, foi realizada a 3ª reunião administrativa 31/10/2022 do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, sendo emitido o Relatório do parecer prévio do Conselho em ata⁵. Portanto, não há que se falar em ausência do parecer da Corregedoria.

Isto posto, diante de toda fundamentação jurídica, opina-se que deverão ser rejeitadas as preliminares sustentadas pela defesa.

2.2. NO MÉRITO

No mérito, em síntese, a defesa sustenta que deve ser julgado improcedente o presente feito considerando que à participação na live foi na condição de vereador, estando presente a imunidade material, bem como que não houve qualquer ofensa nas manifestações do nobre Vereador.

3. DAS PROVAS E INSTRUÇÃO DO PROCESSO

Na nota de repúdio (requerimento para instauração do PAD) fora anexado link contendo o vídeo veiculado no dia 17/12/2021:

¹ "<https://www.facebook.com/100006596860370/videos/634651737577723/>"

² "<https://www.facebook.com/zericardodutra>"



⁵ <https://www.itaudeminas.mg.leg.br/processo-legislativo/materias-legislativas-2>

No dia 08/04/2024 foi realizada audiência de instrução⁶, sendo colhido o depoimento dos denunciantes, Dr. Fábio Carvalho e Dr. Vinicius Araújo Cunha, da servidora Lucy Avelar como informante, da testemunha Donizetti Amorim e por fim a procedida a oitiva do denunciado Roberto Gonçalves Vieira, sendo as demais testemunhas dispensadas.

4. DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

4.1. DOS DEVERES FUNCIONAIS DOS VEREADORES. DO DECORO PARLAMENTAR

O art. 1º do Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara Municipal de Itaú de Minas prevê os princípios éticos e as regras básicas de decoro que devem orientar a condutas dos Vereadores no Município de Itaú de Minas.

Já o REGIMENTO INTERNO da Câmara Municipal de Itaú de Minas em seu art. 302 prevê, entre outros, os seguintes deveres do Vereador. Vejamos:

Art. 302 São deveres do Vereador, entre outros:

I- respeitar, defender e cumprir as Constituições Federal e Estadual, a Lei Orgânica do Município e as demais Leis;

III- conhecer e observar o Regimento Interno;

V- manter o decoro parlamentar;

Compulsando o Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara Municipal de Itaú de Minas, em seu art. 9º, inciso IV há previsão como dever fundamental: “*manter a ética e o decoro parlamentar e preservar a imagem da Câmara Municipal*”.

Pois bem. Compulsando a nota de repúdio que deu origem ao processo, consta que no dia 17/12/2021 o nobre Vereador utilizou de sua fala para “narrar” que:

⁶ <https://www.facebook.com/camaraitaudeminas/videos/3609286572616159>

"No início do ano eu descobri, né, que um funcionário do Jurídico da Casa ganhava, né, se não me engano, mais até um pouquinho de 10.000,00 (dez mil) por mês. Nós temos 02 (dois) Jurídicos na Casa e ainda nessa época tinha 02 (dois) estagiários (...) e vi que esse funcionário ganhava uma gratificação, além do salário dele, de R\$ 3.500,00 (três mil e quinhentos reais) por mês, gratificação essa, dentro da lei, (...) só a Presidente, ela pode, independentemente dos Vereadores, pagar ou não. (...) Esse ganhava 3.500 (três mil e quinhentos) por mês e ele trabalhava era 04:00 hs (quatro horas) na função dele, ele trabalhava 02:00 hs (duas horas) a mais pra poder ter essa gratificação. Até aí achei, né, achei muito, uma gratificação muito grande, dava pra pagar outro funcionário na função (...). Mas enfim. O que eu questionei com a Presidente era que nós estávamos trabalhando, e estamos até hoje, passamos o ano inteiro em horário reduzido. Então, se o horário está reduzido, o porquê de pagar uma gratificação de R\$ 3.500,00 (três mil e quinhentos reais) por mês (...). Esses 3.500 (três mil e quinhentos) no final do ano, com o 13º (décimo terceiro), vai pra 7.000 (sete mil). Só pra vocês ter um ideia. Só esse, só essa gratificação, praticamente 01 (um) ano daria pra pagar a cirurgia do João Gabriel. Aí eles fala assim : uma Câmara Municipal não pode pagar uma cirurgia. Mas ela pode devolver esse dinheiro ao Executivo e o Executivo em parceria pode muito bem usar esse dinheiro para pagar a cirurgia".

"Essa gratificação pra esse Jurídico eu até acho, eu, eu, eu acho que estaria até errado devido a gente estar em horário reduzido. Mas, o próprio Jurídico lá falou que isso aí é normal. É dentro da lei. Se ela quer ela pode ! Então pensa bem : ela preferiu ajudar, né, esse funcionário... É gratificação, gente ! Não é salário não ! Às vezes já tem o salário dele ali de 7.000 (sete mil) e tanto, e uma gratificação de R\$ 3.500,00 (três mil e quinhentos reais). Tá aí ! Faz o que preferir. Por quê ? É a gestão. Ali a única pessoa que gasta é a Presidente. A Câmara não executa. Esse dinheiro daria pra pagar essa cirurgia desse menino. Né ? Então, o Portal da Transparência mostra o quê que gasta. O relatório. Mas não explica as coisas direito também. Até pra quem consegue ver. Então : minoria"

Primordialmente, é necessário observar que os servidores da Casa Legislativa são investidos em cargo ou emprego público mediante aprovação em concurso público, conforme art. 37, inciso II da Constituição Federal, sendo que suas remunerações são previstas em legislação.

Portanto, caso o Vereador entendesse que qualquer remuneração e/ou gratificação paga a algum servidor seria irregular, deveria denunciar à Corregedoria para instauração de processo administrativo para investigação do fato, conforme determina a lei.

Em análise ao vídeo é possível confirmar que as “falas” sustentadas na nota de repúdio são verdadeiras e foram proferidas pelo nobre Vereador denunciado.

Inicialmente, é necessário ressaltar que uma “live” não é o meio apropriado para que um agente político manifeste suas irresignações, sendo censurável a participação do nobre Vereador.

Com relação ao teor da narrativa do Sr. Vereador denunciado, ocorre que ao ponderar “essa gratificação pra esse jurídico estaria até errado”, pressupõe-se que seria ilegal e imoral, não correspondendo a verdade dos fatos.

Além disso, a narrativa do denunciado também pressupõe que a Presidência da Câmara estaria efetuando o pagamento da gratificação ao servidor por mera liberalidade e sem justificativa plausível, portanto, ilegal e imoral, o que também é inverídico.

A gratificação citada pelo denunciado possui previsão na **Resolução nº 238/13** e foi instituída pelo fato do servidor público assumir função de coordenador do PROCON da Casa Legislativa, trabalhando por horas adicionais. Ressaltando que cabe a Presidência a nomeação para o cargo.

Ademais, é lamentável que o denunciado tenha utilizado a saúde de uma criança (que à época precisava de um procedimento cirúrgico) para “fazer política” e tentar assentar o público da live contra a Presidência da Casa Legislativa e seu servidor público.

Destacando ainda que a live ocorreu em meio a uma situação de emergência na saúde pública devido à COVID-19, o que torna o fato ainda mais grave.

Um dos princípios que regem a Administração Pública é o da **MORALIDADE** que evita que atuação se distancie da moral, atuando com princípios éticos da boa-fé:

O princípio da moralidade evita que a atuação administrativa distancie-se da moral, que deve imperar com intensidade e vigor no âmbito da Administração Pública. Tal princípio obriga que a atividade administrativa

seja pautada cotidianamente não só pela lei, mas também pelos princípios éticos da boa-fé, lealdade e probidade, deveres da boa administração. Mister se faz registrar que boa-fé, lealdade, razoabilidade e proporcionalidade são princípios gerais, que ditam o conteúdo do princípio da moralidade administrativa.⁷

Isto posto, ao proferir inverdades em suas declarações na live o nobre Vereador agiu com imoralidade e ausência de boa-fé.

Lado outro, também está presente no direito público o **PRINCÍPIO DA URBANIDADE**, inclusive previsto no art. 10, inciso XIII, do Código de Ética, sendo que ao proferir declarações inverídicas, houve por parte do Vereador ausência de respeito, um dos valores que fundamentam a vida em sociedade:

A cortesia, também conhecida como urbanidade, é um princípio que compreende a convivência entre os prestadores de serviços públicos e a população em geral. Este princípio prevê uma interação entre essas duas partes que precisam encontrar a melhor prestação de serviços possível e a um custo que não torne inviável essa prestação.

A cortesia envolve um bom atendimento, com urbanidade, com respeito e educação, enfim, valores que possibilitem uma comunicação entre prestadores e a população que façam melhorar a relação entre os dois, e que minimizem atritos decorrentes de imprevistos que possam atrapalhar a adequada prestação dos serviços públicos⁸.

Desta forma, os fatos do caso em tela são **contrários ao respeito e urbanidade** devido a todos os colegas, as autoridades, os servidores da Casa de Leis e os cidadãos com os quais mantenha contato no exercício da atividade parlamentar sendo que tal conduta **é incompatível com o decoro parlamentar**.

Além do mais, usar de sua posição para constranger servidor, colega ou qualquer pessoa sobre a qual exerça ascendência hierárquica, com o fim de obter qualquer espécie de favorecimento é considerado **falta de decoro parlamentar**⁹.

O REGIMENTO INTERNO da Câmara Municipal de Itaú de Minas no art. 303, prevê que o Vereador que **descumprir os deveres decorrentes do mandato** ou **praticar ato que afete a dignidade da investidura, estará sujeito a PROCESSO e PENALIDADES** previstas no Código de Ética

⁷ https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista42/Revista42_130.pdf

⁸ <https://www.estrategiaconcursos.com.br/blog/principios-dos-servicos-publicos/>

⁹ <https://www.camara.leg.br/noticias/64094-veja-as-acoes-consideradas-falta-de-decoro/>

e Decoro Parlamentar do Legislativo Municipal de Itaú de Minas. Do mesmo modo, o REGIMENTO INTERNO estabelece em seu art. 345 que são infrações político-administrativas do Prefeito, Vice-Prefeito, Secretário e Vereador aquelas constantes em legislação Federal.

O Decreto-lei nº 201/1967 dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, sendo que determina em seu art. 7º, inciso III, que a Câmara poderá cassar o mandato de Vereador, quando “**proceder de modo incompatível com a dignidade da Câmara ou faltar com o decoro na sua conduta pública**”.

Desta forma, o Vereador **ao invés de preservar a imagem da Câmara Municipal (seu dever) insinua que a mesma está maculada por imoralidades** e, ao que parece, tenta incitar o público da live contra a instituição e seus servidores.

Assim, é possível constatar que o denunciado efetivamente descumpriu o dever fundamental previsto no art. 9º, inciso IV, do Código de Ética e Decoro Parlamentar da Casa Legislativa, vez que **fere a imagem da Câmara Municipal, bem como de seus servidores.**

Ser ético é agir de acordo com "as regras" e com a moral. Segundo Rubens Beçak, professor da Faculdade Direito de Ribeirão Preto (FDRP) da USP, pensando em normatizar a forma de agir dos políticos, criou-se o Decoro Parlamentar:

"O Decoro Parlamentar é um entendimento de um proceder, uma forma de agir que se espera dos parlamentares. Sejam eles senadores, deputados federais, estaduais ou vereadores."

Ele completa explicando o raciocínio por trás da criação dessa normatização. “Isso decorre de um entendimento de que existe uma forma de agir calcada em um procedimento ético-moral. Ou seja, **aquele que atua em uma função política deve agir de acordo com um proceder mínimo,** que tem muito a ver com um pressuposto de civilidade, de uma certa forma de falar, de se comportar.”¹⁰

Portanto, em síntese, **decoro parlamentar** é a conduta individual exemplar que se espera ser adotada pelos políticos, representantes eleitos de sua sociedade.

¹⁰ <https://jornal.usp.br/campus-ribeirao-preto/decoro-parlamentar-possui-regras-que-devem-ser-seguidas/>

Em sequência, no art. 10 do Código de Ética estão elencados os **deveres** dos Vereadores, cujo descumprimento importa em **conduta incompatível com o decoro parlamentar**:

Art. 10 São deveres do Vereador, importando o seu descumprimento em conduta incompatível com decoro parlamentar:

II- pautar-se pela observância dos preceitos éticos constantes neste Código;

XIII- tratar com respeito, urbanidade e independência os colegas, as autoridades, os servidores da Casa de Leis e os cidadãos com os quais mantenha contato no exercício da atividade parlamentar, prescindindo de igual tratamento;

Ademais, no art. 11 do referido Código estão elencados os **atos incompatíveis com o decoro parlamentar**:

Art. 11 E incompatível com o decoro parlamentar o abuso das prerrogativas asseguradas aos Vereadores, notadamente:

V- omitir intencionalmente informação relevante, ou, nas mesmas condições, prestar informação falsa em suas declarações;

VIII- utilizar-se, em seus pronunciamentos, de palavras ou expressões incompatíveis com a dignidade do cargo;

XI- praticar ofensas físicas ou morais nas dependências da Câmara Municipal, ameaçar ou desacatar, por atos ou palavras, outro parlamentar, servidor, a Mesa Diretora ou Comissão, OU os respectivos Presidentes;

XII - usar os poderes e prerrogativas do cargo para constranger, ofender, ameaçar ou aliciar servidor, colega ou qualquer pessoa sobre a qual exerce ascendência hierárquica, principalmente com o fim de obter qualquer espécie de favorecimento;

O parlamentar pode expressar sua opinião, **mas não pode ser irresponsável**. Além do mais as declarações repercutiram diretamente na vida dos servidores públicos da Casa Legislativa.

Nenhum ato pode violar o princípio da razoabilidade ou proporcionalidade, que rege inclusive as declarações públicas. **Se de um lado há a liberdade de pensamento e expressão, de outro há direito fundamentais que também merecem proteção (honra, privacidade, intimidade, dignidade etc).**

Assim sendo, após analisar o vídeo que originou a nota de repúdio objeto desse processo, bem como as provas produzidas em audiência de instrução e julgamento, essa assessoria jurídica **CONCLUIU que a melhor orientação jurídica é no sentido de que**: A conduta do Vereador na live

do dia 17/12/2024 é incompatível com o decoro parlamentar, violando o art. 9º, inciso IV, art. 10, inciso XIII e art. 11 do Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara Municipal de Itaú de Minas.

4.2. DA INVOLABILIDADE OU IMUNIDADE MATERIAL DOS VEREADORES

Embora a doutrina brasileira, em geral, quando se refere à inviolabilidade parlamentar, nela também acabe inserindo a inviolabilidade do vereador (utilizando, deste modo, a expressão inviolabilidade parlamentar em sentido amplo – lato sensu –, até porque não se pode mesmo, em última análise, refutar que o vereador exerce função parlamentar), pensamos que o mais adequado consiste em distinguir as duas modalidades de inviolabilidade, em razão das regras específicas que só incidem em relação ao vereador.

Isso se deve não só a razões formais (a inviolabilidade dos deputados e senadores está prevista do art. 53 da CF, com redação dada pela EC 35/2001, enquanto a inviolabilidade dos vereadores vem contemplada, com redação um pouco distinta, na CF, art. 29, VIII), senão, sobretudo, ao seguinte: a inviolabilidade do vereador conta com limites específicos (na circunscrição do município) que não valem para a inviolabilidade dos deputados e senadores.

Assim, considerando a natureza jurídica da inviolabilidade material do vereador, tudo que o vereador pratica dentro dos limites da sua inviolabilidade constitui fato atípico¹¹.

A inviolabilidade dos vereadores tem assento constitucional, mas conta com **limites específicos**: nos termos da Constituição Federal brasileira (art. 29), o Município reger-se-á por lei orgânica (...) e pelos seguintes preceitos: “(...) VIII – inviolabilidade dos Vereadores por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município” (inciso VIII, renumerado pela EC 1/92).

¹¹ *O que está fomentado e autorizado por uma norma não pode estar proibido por outra (teoria da tipicidade conglobante de Zaffaroni) e teoria da desaprovação da conduta, ou seja, a conduta que cria riscos permitidos não é desaprovada, consoante doutrina de Roxin, acolhida pela teoria constitucionalista do delito).*

Está, de outro lado, em perfeita consonância com a autonomia política, administrativa e financeira dos Municípios, que foi substancialmente reforçada pelo legislador constituinte de 1988. Entretanto, a inviolabilidade material do vereador não é ilimitada, como veremos a seguir.

4.3. DOS LIMITES CONSTITUCIONAIS ESPECÍFICOS À INVOLABILIDADE DOS VEREADORES

Inicialmente, cabe ressaltar que a inviolabilidade ou imunidade não é um privilégio, mas sim uma **prerrogativa funcional**.

Exatamente por isso é que não podemos conceber que estamos diante de uma garantia ilimitada, que pudesse abranger todo tipo de abuso de expressão do pensamento. Por todo abuso que venha a cometer, responde o vereador, mesmo porque ele é dotado de prerrogativas, não de privilégios pessoais.

Assim, não sendo a inviolabilidade do vereador um privilégio pessoal que lhe assegura total e absoluta irresponsabilidade, senão uma prerrogativa funcional, não cabe dúvida de que todo abuso do direito de se expressar livremente no exercício do seu mandato não se coaduna com os pilares do Estado constitucional e humanista de Direito.

O SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA já teve oportunidade de asseverar que a inviolabilidade do vereador requer que sejam externados coexistente: “**(1.º) no exercício das funções próprias do seu mandato (legislativas ou fiscalizadoras); (2.º) em matéria ligada aos interesses locais do município**” (cf. RT 660, p. 348). Em outras palavras: nexo funcional e interesse público municipal.

Já pela literalidade da Constituição, dupla é a limitação da inviolabilidade do vereador:

- 1) opiniões, palavras e votos proferidos no exercício do mandato;
- 2) e na circunscrição do Município (CF, art. 29, VIII).

Percebe-se, portanto, que 03 (três) são as LIMITAÇÕES da inviolabilidade do vereador, de acordo com a Constituição (limites constitucionais específicos) e Jurisprudência, quais sejam:

- 1) nexo funcional;
- 2) defesa de interesse público municipal;
- 3) circunscrição do Município.

Para que configure, portanto, o NEXO FUNCIONAL, é necessário que o Vereador esteja no exercício das funções próprias do seu mandato (legislativas ou fiscalizadoras).

Assim, para o reconhecimento da imunidade ao parlamentar que profere ofensas fora do plenário exige a presença de nexo de causalidade entre o ato e o exercício da função. E, não ocorrendo o nexo funcional a imunidade parlamentar é afastada¹².

No caso em tela, quando das declarações prestadas na live, o Vereador NÃO estava no exercício das funções próprias do seu mandato (legislativas ou fiscalizadoras), devendo, portanto, ser afastada a imunidade parlamentar.¹³

No que tange ao interesse público, é preciso ressaltar que, se o vereador está em defesa dos interesses públicos municipais, conta com inviolabilidade, mesmo que seus atos afetem autoridades de outro poder. In casu, não há que se falar em defesa de interesse público quando se utiliza de artifícios para favorecimento pessoal e posição política favorável.

¹² *O reconhecimento da imunidade ao parlamentar que profere ofensas fora do plenário exige a presença de nexo de causalidade entre o ato e o exercício da função. Em Primeira Instância, deputado federal foi condenado a pagar ao autor o valor de R\$ 30.000,00 a título de compensação por danos morais, em decorrência de ofensas proferidas em discurso realizado durante a assembleia do Sindicato dos Policiais Civis do DF. Inconformado, interpôs recurso, alegando estar protegido pela imunidade material estabelecida na Constituição Federal e não ter causado danos indenizáveis em razão de sua conduta, uma vez que exerceu a ampla liberdade de expressão, típica da atividade parlamentar. O Relator discorreu sobre o entendimento do STF de que a imunidade parlamentar material elide a responsabilidade civil por dano moral nos casos em que as ofensas são proferidas em plenário; entretanto, se irrogadas fora das casas legislativas, exige-se, para a sua incidência, a conexão do ato com o exercício do mandato ou com a condição de parlamentar. Nesse contexto, os Desembargadores observaram que o réu, ao se identificar como integrante da categoria policial no seu discurso, quebrou o nexo de causalidade com a atividade legislativa e, consequentemente, afastou a inviolabilidade assegurada ao parlamentar. Assim, por considerar que as reiteradas designações de cunho pejorativo abalaram a honra e a imagem do autor, bem como fugiram do contexto dos cargos políticos exercidos pelas partes, o Colegiado manteve o valor da indenização. (Acórdão n. 1052790, 20160111208660APC, Relator Des. FLAVIO ROSTIROLA, 3ª Turma Cível, data de julgamento: 4/10/2017, publicado no Dje: 11/10/2017).*

¹³ A cláusula “EXERCÍCIO DO MANDATO”, por seu turno, como vem realçando o C. Supremo Tribunal Federal (HC 67.047-SP, rel. Moreira Alves, RT 648, p. 337), deve ser interpretada “no sentido que tradicionalmente lhe dá a nossa prática constitucional (ou seja, de exercício da função de fiscalização e de crítica inerente ao titular do mandato parlamentar, no desempenho deste)”.

Com relação aos limites da circunscrição territorial, o SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL vem enfatizando que “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)” (STF, HC 74.201-7-MG, 1.^a T., rel. Celso de Mello, j. 12.11.1996, v. U., DJU 13.01.1996, p. 50.164).

Assim, conclui-se que não é absoluta a inviolabilidade do vereador. Aliás, a rigor, nenhuma inviolabilidade conta com caráter absoluto¹⁴.

A invocação da inviolabilidade do vereador, em consequência, não se apresenta como pertinente e legítima em todas as situações. Se de um lado não se pode deixar de sublinhar que a imunidade parlamentar e a do vereador são garantias constitucionais – que visam a tutelar a independência do exercício da função legislativa –, de outro, não menos verdade é que a Constituição também resguarda inúmeros outros direitos pessoais ou coletivos (honra, privacidade, intimidade etc. – art. 5.^º, X –, administração da Justiça etc.).

Desta forma, a imunidade parlamentar não é uma licença para difamar ou injuriar terceiros e, é inaceitável que um parlamentar utilize o seu mandato para ofender ou humilhar alguém, independentemente de quem seja¹⁵.

Assim sendo, não estão protegidas pela imunidade parlamentar as manifestações injuriosas do Vereador proferidas em redes sociais de forma dolosa e determinada, com intenção de destruir reputações, sem qualquer indicação de prova que pudesse corroborar as acusações. Nesse sentido, segue informativo do Supremo Tribunal Federal, sobre imunidade parlamentar, vejamos:

¹⁴ A inviolabilidade do vereador não lhe permite, por exemplo, ofender a honra de terceiras pessoas sem nenhum vínculo com suas funções: STF: RHC 78.026-ES, DJU 09.04.1999; STJ: REsp 39.644-RS, DJ 17.11.1997, e RHC 6.037-RO, DJ 10.11.1997; STJ, RHC 10.605-SP, Fernando Gonçalves, j. 04.12.2001; TACRIM-SP, HC 314.218-8, João Morenghi, j. 22.06.1998, v. U.

¹⁵ <https://www.jusbrasil.com.br/artigos/a-imunidade-parlamentar-nao-e-uma-licenca-para-difamar-ou-injuriar-terceiros/1778712267>

INFORMATIVO 1053 DO STF - Direito Constitucional¹⁶

IMUNIDADE PARLAMENTAR: Não estão protegidas pela imunidade parlamentar as manifestações injuriosas de Senador proferidas em redes sociais de forma dolosa e genérica, com intenção de destruir reputações, sem qualquer indicação de prova que pudesse corroborar as acusações.

5. CARÁTER OPINATIVO E NÃO VINCULANTE DO PARECER

Por fim, cabe destacar que a melhor orientação é no sentido de que o presente parecer possui caráter OPINATIVO e NÃO VINCULANTE, vez que se trata de peça opinativa elaborada a fim de orientar o Administrador Público.

Em regra geral, os pareceres jurídicos NÃO são vinculantes ao gestor público. Sua natureza é, portanto, de mera **OPINIÃO TÉCNICO-JURÍDICA** sobre determinada matéria que lhes é submetida. Isto porque o administrador público não está adstrito ao parecer, podendo adotá-lo ou não para fins de emissão do ato administrativo.

Além do mais, cabe ainda ressaltar que o(a) incluindo-se o(a) advogado(a) parecerista possuem imunidade técnico-funcional como estabelece a Lei n. 8906/1994 – Estatuto da OAB, no art. 2º, §1º e §3º c.c. art. 31, §1º e §2º.

6. DA CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, tem-se como conclusão ao presente parecer e opina-se que:

1) Deverão ser **rejeitadas** as preliminares sustentadas pela defesa, tendo em vista que:

a) **Bis in idem e coisa julgada administrativa:** considerando que no PAD 03 apurou-se a live realizada no dia 15/12/2021 e ofensas direcionadas a todos os servidores da Casa Legislativa,

¹⁶ *Ementa Oficial: Agravo. Penal e processo penal. Queixa-crime por difamação e injúria. Liberdade de expressão e imunidade parlamentar. Necessidade de vinculação com o exercício do mandato. Intuito manifestamente difamatório e injurioso das declarações do querelado. Doutrina e precedentes. Teoria funcional da imunidade parlamentar. Manifestações proferidas nas redes sociais. Provimento do recurso, com o recebimento da queixa-crime. (Pet 8242 AgR, Relator(a): CELSO DE MELLO, Relator(a) p/ Acórdão: GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 03/05/2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-118 DIVULG 17-06-2022 PUBLIC 20-06-2022)*

de forma genérica, sem qualquer distinção e que no PAD 04 apurou-se os fatos ocorridos na live do dia 17/12/2021 e possíveis ofensas, especificamente, apontadas ao departamento jurídico da Câmara Municipal, não há que se falar em bis in idem, por serem fatos jurídicos diversos. Ademais, não há nos autos víncio de ilegalidade a ensejar a anulação do processo;

b) **Ausência de representação:** tendo em vista que na nota de repúdio foi elaborado requerimento para instauração do processo disciplinar e que estão presentes todos os requisitos exigidos pelo art. 23 do Código de Ética, não há respaldo o alegado pela defesa;

c) **Ausência do parecer prévio da Corregedoria:** fora realizada a 3ª reunião administrativa 31/10/2022 do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, sendo emitido o Relatório do parecer prévio do Conselho em ata¹⁷. Portanto, não há que se falar em ausência do parecer da Corregedoria.

2) A conduta do nobre Vereador na live do dia 17/12/2024 é considerada incompatível com o decoro parlamentar violando o art. 9º, inciso IV, art. 10, inciso XIII e art. 11 do Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara Municipal de Itaú de Minas;

3) NÃO é absoluta a inviolabilidade do vereador, sendo que há LIMITAÇÕES de acordo com a Constituição (limites constitucionais específicos) e Jurisprudência, quais sejam: nexo funcional; defesa de interesse público municipal; circunscrição do Município.

4) Deverá ser afastada a imunidade parlamentar, tendo em vista que:

- Quando das declarações prestadas na live, o Vereador NÃO estava exercício das funções próprias do seu mandato (legislativas ou fiscalizadoras);
- In casu, não há que se falar em defesa de interesse público quando se utiliza de artifícios para favorecimento pessoal e posição política favorável;

¹⁷ <https://www.itaudeminas.mg.leg.br/processo-legislativo/materias-legislativas-2>

- Não estão protegidas pela imunidade parlamentar as manifestações injuriosas do Vereador proferidas em redes sociais de forma dolosa, com intenção de destruir reputações, sem qualquer indicação de prova que pudesse corroborar as acusações, conforme entendimento firmado pelo SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (**INFORMATIVO 1053 DO STF**, julgado em 03/05/2022)

5) Com fundamento nas provas e instrução do processo administrativo, conclui-se e opina-se pela **PROCEDÊNCIA** da representação, devendo a Corregedoria oferecer projeto de resolução para a punição apropriada nos termos do art. 28 do Código de Ética;

6) Passando-se a análise da legislação quanto à penalidade correspondente à conduta, opina-se como punição apropriada, a aplicação da penalidade “CENSURA ESCRITA” prevista no art. 18, inciso I, c.c. art. 19, inciso II, §3º do Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara Municipal;

7) O presente parecer jurídico possui caráter meramente OPINATIVO, não vinculando a Administração Pública à sua motivação ou conclusões.

Salvo melhor entendimento, é o parecer.

Itaú de Minas, 09 de maio de 2024.



SUELLEN VILELA VALLETA
Assessora Jurídica OAB-MG 140.940