PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Registro: 2021.0000293758

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível nº 1000652-94.2020.8.26.0035, da Comarca de Águas de Lindóia, em que é apelante CÂMARA MUNICIPAL DE LINDOIA, é apelado APARECIDO LUIZ MATOS.

ACORDAM, em sessão permanente e virtual da 10ª Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de São Paulo, proferir a seguinte decisão: **Negaram provimento ao recurso. V. U.**, de conformidade com o voto do relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores ANTONIO CARLOS VILLEN (Presidente), ANTONIO CELSO AGUILAR CORTEZ E TORRES DE CARVALHO.

São Paulo, 20 de abril de 2021.

ANTONIO CARLOS VILLEN
Relator
Assinatura Eletrônica

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por ANTONIO CARLOS VILLEN, liberado nos autos em 20/04/2021 às 17:16 .
Para conferir o original, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 1000652-94.2020.8.26.0035 e código 14F8CAB1.

VOTO N.º 510/21
10ª CÂMARA DE DIREITO PÚBLICO
APELAÇÃO N.º 1000652-94.2020.8.26.0035
COMARCA: ÁGUAS DE LINDOIA – VARA ÚNICA
APELANTE: CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUAS DE LINDOIA
APELADO: APARECIDO LUIS MATOS
JUÍZA: JULIANA FORSTER FULFARO

VEREADOR. Município de Águas de Lindoia. Mandato. Cassação pela Câmara Municipal. Alegada quebra de decoro parlamentar. Pedido de declaração de nulidade do processo de cassação. Conduta do autor que não configurou quebra de decoro, nos termos do art. 7º, III, do Decreto-Lei 207/1967. Críticas à postura da Casa Legislativa em relação à cassação dos mandatos de outros Vereadores que guardam relação direta com o exercício do mandato parlamentar e estão abarcadas pela imunidade prevista no art. 29, VIII da Constituição Federal. Ausência de justa causa para abertura do processo de cassação do mandato pela Câmara Municipal. Violação dos princípios da proporcionalidade, razoabilidade e legalidade. Justa causa que é condição de procedibilidade do processo de cassação e está sujeita ao controle de legalidade realizado pelo Poder Judiciário. Sentença de procedência. Recurso não provido.

A r. sentença julgou procedente ação ajuizada pelo apelado para declarar nulo o processo administrativo que culminou com o ato de cassação de seu mandato de Vereador do Município de Águas de Lindoia.

A Câmara Municipal de Águas de Lindoia apelou. Alega que o processo de cassação não ostenta vícios que justifiquem sua anulação. Afirma que foram observadas as normas previstas no Decreto-lei Federal nº 201/67, aplicável à espécie, bem como os princípios da ampla defesa, contraditório e devido processo legal. Sustenta que o autor abusou da prerrogativa de imunidade parlamentar, dirigindo, em sessão plenária, palavras ríspidas e descorteses contra a cidadã que formulara denúncia contra ele e reiterando alegações infundadas feitas pelo ex-Vereador Rafael de Souza

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por ANTONIO CARLOS VILLEN, liberado nos autos em 20/04/2021 às 17:16 .
Para conferir o original, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 1000652-94.2020.8.26.0035 e código 14F8CAB1.

Pinto. Afirma que o Poder Judiciário não pode examinar o mérito do ato de cassação, sob pena de violação dos princípios da separação dos Poderes, da segurança jurídica e do ato jurídico perfeito. Pede o provimento do recurso para que a ação seja julgada improcedente.

Recurso tempestivo e respondido, a D. Procuradoria Geral de Justiça opinou pelo não provimento (fls. 1041/1043.

É O RELATÓRIO.

A r. sentença está bem fundamentada e declinou as razões pelas quais concluiu pela procedência da ação. Transcrevo parte da fundamentação, que bem elucida a questão de fundo:

> "É certo que a quebra de decoro parlamentar é causa de cassação do mandato do parlamentar, nos termos da Constituição Federal e da legislação infraconstitucional vigente. É certo, também, que cabe ao Poder Judiciário o controle judicial, caso demandado, da legalidade do processo político administrativo, não podendo interferir no mérito da decisão proferida pela Câmara dos Vereadores.
>
> Diante dessa premissa, conclui-se que caso se verifique violação a preceito constitucional no processo de cassação, viável o controle judicial para garantia da observância da carta magna, missão precípua da atividade jurisdicional.
>
> Na hipótese, a deflagração do processo de cassação se deu a partir de denúncia formulada pela Sra. Vanessa Cristina de Sousa Lopes a qual afirma o suposto cometimento de infração político administrativa do ora autor por ter, na sessão do dia 26 de novembro de 2018, por ter defendido a manutenção do mandato do vereador Rafael de Souza Pinto que, na ocasião, também sofria processo de cassação por denuncia efetivada pela mesma Sra. Vanessa.
>
> Consta da denúncia a transcrição das palavras proferidas pelo autor durante a sessão da câmara, as quais também estão transcritas na ata da sessão, juntada às fls. 44/50. Em essência, dentre outras questões de interesse do município, o autor externa sua opinião sobre o processo de cassação do Vereador

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por ANTONIO CARLOS VILLEN, liberado nos autos em 20/04/2021 às 17:16 .
Para conferir o original, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 1000652-94.2020.8.26.0035 e código 14F8CAB1.

Rafael de Souza Pinto, que estava em discussão. Diz tratar-se de vereador honesto que estava sofrendo processo político administrativo apenas por falar a verdade, ou seja, por dizer que a cidade havia sido "roubada" pela administração anterior. Afirma, ainda, que o autor teria se dirigido a um munícipe que assistia à sessão dizendo "cala a boca, rapaz". Por fim, relata que o autor, em sessão ordinária ocorrida em 10 de dezembro de 2018 teria parabenizado o vereador Rafael de Souza Pinto e dito "roubaram o município na cara dura" (fls. 18/21).

É nítido que as palavras proferidas pelo autor guardam relação direta com o exercício do mandato, pelas quais não pode ser punido por incidência do artigo 29, inciso VIII da Constituição Federal. Nesse ponto, consigno que o dispositivo constitucional deve ser interpretado de forma ampla, abrangendo a impossibilidade de sanção civil, penal e administrativa por opiniões e palavras proferidas no exercício do mandato, uma vez que visa a norma a garantir o livre exercício da atividade parlamentar. Nesse sentido:

"Inviolabilidade: é a exclusão de cometimento de crime por parte de deputados e senadores por suas opiniões, palavras e votos. Ela que, às vezes, também é chamada de 'imunidade material' exclui o crime nos casos admitidos; o fato típico deixa de constituir crime, porque a norma constitucional afasta, para a hipótese, a incidência da norma penal. (...) também excluída qualquer pretensão de ressarcimento de eventual dano material ou moral decorrente da atuação do congressista. (...) Dir-se-á que o dispositivo fala em 'inviolabilidade civil e penal', mas a ratio legis do texto que é garantir a independência do representante do povo(deputado) ou do Estado (senador) requer sua compreensão extensiva a qualquer tipo de punição decorrente da manifestação do exercício do mandato recebido em votação popular." (Comentário Contextual à Constituição, José Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros: 2007, p. 420).

Por outro lado, não se verifica qualquer ofensa direta à pessoa da denunciante e a frase dita ao munícipe, conforme consta da ata da sessão, foi reação a conduta inadequada do próprio munícipe, que passou a interromper o autor enquanto falava em plenário, sendo, inclusive, advertido pelo Presidente da sessão. Ainda que assim, não fosse, como já mencionado, o autor tratava de questões ínsitas ao exercício do mandato, de modo que suas palavras não podem ser objeto de sanção, não havendo que se falar em abuso de direito. (...)

Nesse ponto, ressalto que a tese de abuso de direito não se sustenta, pois a imunidade parlamentar não é direito do detentor do mandato, mas prerrogativa do cargo que visa o seu livre e legítimo exercício.

Deve-se ter em mente que o mandato eletivo é

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por ANTONIO CARLOS VILLEN, liberado nos autos em 20/04/2021 às 17:16 .
Para conferir o original, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 1000652-94.2020.8.26.0035 e código 14F8CAB1.

> expressão máxima do sistema democrático republicano, de modo que permitir a instauração de um processo de cassação, sem justo motivo, configura inaceitável violação aos preceitos constitucionais mais fundamentais, em especial, ao artigo 14 "caput" da Constituição Federal, que institui o sistema representativo para o exercício da soberania popular.
>
> Desse modo, a instauração do processo de cassação depende de motivo justo, inclusive à luz do princípio da razoabilidade e proporcionalidade, sob pena de se banalizar o sistema que representa a soberania popular. (...)
>
> Desse modo, **ausente justa causa para a deflagração do processo político administrativo, uma vez que a conduta imputada ao autor é legítima, protegida por dispositivo constitucional.**
>
> **E, ausente a justa causa, conforme bem apontado pelo Ministério Público, nulo é todo o processo inclusive o decreto legislativo que determinou a cassação do mandato do autor."**

Tais razões de decidir, que adoto integralmente, demonstram a improcedência do inconformismo da ré, que praticamente se limitou a repetir, nas razões de apelação, argumentos já expendidos na contestação, sem impugnar, especificamente, os fundamentos da sentença.

Assinale-se que o entendimento adotado pela sentença está em consonância com o acolhido por esta 10ª Câmara em caso semelhante:

> Ação de nulidade de processo administrativo de cassação de mandato de vereador por quebra de decoro parlamentar. **Caráter de subjetividade e discricionariedade em matéria *interna corporis* que não afasta o controle judicial de legalidade. Ofensa verbal a outro edil em meio a críticas, incapaz de justificar cassação do mandato.** Sentença de procedência. Apelação não provida.
>
> (Apelação Cível 0000475-94.2013.8.26.0035, Rel. Antonio Celso Aguilar Cortez, j. 23/02/2015, v.u., g.n.)

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por ANTONIO CARLOS VILLEN, liberado nos autos em 20/04/2021 às 17:16 .
Para conferir o original, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 1000652-94.2020.8.26.0035 e código 14F8CAB1.

Cumpre transcrever, por oportunas, algumas considerações expendidas pelo Des. Antonio Celso Aguilar Cortez no referido julgado, integralmente adequadas ao presente caso:

> "O procedimento *interna corporis* marcado pela discricionariedade e pela subjetividade não é imune ao controle judicial de legalidade.
>
> Em texto disponível da Internet, sob o título "Mandato de Vereador Cassação político-administrativa" o advogado e assessor-chefe da Procuradoria Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Distrito Federal Claudimar Zupiroli colacionou extensa doutrina a respeito do conceito de decoro parlamentar, levando a concluir que se refere à proteção da honra, da imagem pública, da dignidade, da respeitabilidade do próprio Parlamento, para o que possibilita a cassação do mandato do parlamentar responsável pela quebra desse decoro, porém sem impedir o cumprimento do dever de crítica e de fiscalização.
>
> Não bastam, para considerar indecorosa eventual crítica, opiniões subjetivas dos pares, que podem ser fruto de melindres ou de contrastes pessoais ou ideológicos. O dever de imparcialidade se sobrepõe ao abuso de poder que decorre de vinditas políticas e visa a expurgar o parlamentar que exponha as entranhas da instituição (cf. Sampaio Dória); a honorabilidade do Parlamento não pode respaldar perseguição política nem autoriza calar quem denuncia irregularidades, mesmo que de modo acerbo (cf. Pinto Ferreira).
>
> "Miguel Reale em memorável parecer (9) adverte que "grave risco cercearia o regime democrático se "faltar ao decoro parlamentar" viesse a significar, também, pretensos excessos praticados no exercício do seu dever de crítica e de fiscalização dos negócios públicos, a começar pelos da própria casa a que pertence" Não por outro motivo escreveu Antônio Tito Costa: "Não é fácil para a Câmara, sem resvalar para o perigoso terreno da retaliação pessoal ou mesmo das vinditas políticas, determinar uma cassação de mandato em face de atitude ou atitudes nem sempre claramente desabonadoras do comportamento de seu autor. Daí, a necessidade de extrema prudência na análise de cada caso concreto, atenta sempre à possibilidade de reexame de seu ato, pelo Judiciário, desde que verificada a indispensável

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por ANTONIO CARLOS VILLEN, liberado nos autos em 20/04/2021 às 17:16 .
Para conferir o original, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 1000652-94.2020.8.26.0035 e código 14F8CAB1.

> análise objetiva do fato ou fatos trazidos ao seu juízo, sem preterição de formalidades essenciais. É preciso ademais que a Câmara atente para não agir com abuso de poder, tal a delicadeza da missão que lhe confere a lei... Se, de seu julgamento, despontar, por leve que seja, a suspeita de arbítrio na apreciação dos fatos (ainda que o faça subjetivamente), o Judiciário poderá, sem dúvida cassálos. Se do ato da Câmara resultar lesão ao direito individual do cassando, não poderá o Judiciário furtar-se ao exame da matéria, face à garantia constitucional ..." (10) Por isso, a margem de apreciação disponível à Câmara Legislativa não lhe permite, por mero capricho, reconhecer a existência da ofensa ao decoro parlamentar, "pois - ainda na lição de Hungria - de outro modo qualquer atitude de um de seus membros, por mais alheia ao decoro parlamentar, poderia ser considerada ofensiva deste, com a mais intolerável desgarantia à função de representante do povo" (11)".
>
> Como se vê, o bem jurídico protegido não é a honra de algum parlamentar que sinta ofendido por outro, mas a dignidade do próprio Parlamento, atingida de modo intolerável por um parlamentar."

Não é despiciendo, ainda, acrescentar que, como bem pontuado no parecer do D. Promotor de Justiça que oficiou em Primeiro Grau, *"não se está a adentrar no mérito do ato da Câmara de Vereadores − se todo o processo político-administrativo é nulo, sequer há a viabilidade para que a Casa Legislativa delibere sobre o tema − no caso, há a necessidade de puro e simples controle de legalidade.* Data maxima venia, *adotar entendimento diverso permitirá que, em detrimento do sistema republicano e democrático, a vontade do eleitor seja verdadeiramente rasgada e que processos políticos-administrativos sejam deflagrados sem a menor justa causa"* (fl. 820). É o que se verifica no caso concreto, uma vez que simplesmente não se vislumbra qualquer ato ou expressão do autor que pudesse caracterizar violação do decoro parlamentar. O que ocorreu foi o seu uso da palavra, durante sessão plenária, para externar a indignação com a postura adotada pela Casa Legislativa em relação à cassação dos mandatos de outros Vereadores. Não

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por ANTONIO CARLOS VILLEN, liberado nos autos em 20/04/2021 às 17:16 .
Para conferir o original, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 1000652-94.2020.8.26.0035 e código 14F8CAB1.

houve abuso em sua conduta, e a sua fala, pelo que se verifica da ata da sessão, guardou relação direta com o exercício de seu mandato parlamentar. Os fatos que deram ensejo ao processo de cassação não se mostram, sequer em tese, suficientes para caracterizar possível quebra de decoro parlamentar. Inexistente a justa causa, condição de procedibilidade do processo, é mesmo de rigor a anulação do ato que cassou o mandato do autor. A sentença merece ser mantida.

Pelo meu voto, nego provimento ao recurso.

ANTONIO CARLOS VILLEN

RELATOR

Este documento é cópia do original, assinado digitalmente por ANTONIO CARLOS VILLEN, liberado nos autos em 20/04/2021 às 17:16 .
Para conferir o original, acesse o site https://esaj.tjsp.jus.br/pastadigital/sg/abrirConferenciaDocumento.do, informe o processo 1000652-94.2020.8.26.0035 e código 14F8CAB1.