

**Acompanhamento Processual Unificado****Não vale como certidão****Processo:** 0001953-73.2019.8.08.0021**Petição Inicial:** 201900339519**Situação:** Arquivado**Vara:** GUARAPARI - VARA DA FAZENDA PÚBLICA ESTADUAL, MUNICIPAL, REGISTROS PÚBLICOS E MEIO AMBIENTE**Data da Distribuição:** 13/03/2019  
16:41**Motivo da Distribuição:** Distribuição por sorteio**Ação:** Mandado de Segurança Cível**Natureza:** Fazenda Pública**Data de Ajuizamento:** 13/03/2019**Valor da Causa:** R\$ 1000**Assunto principal:** DIREITO ADMINISTRATIVO E OUTRAS MATÉRIAS DE DIREITO PÚBLICO - Atos Administrativos - Inquérito / Processo / Recurso Administrativo

Assuntos secundários

DIREITO PROCESSUAL CIVIL E DO TRABALHO - Medida Cautelar - Liminar

Partes do Processo

Impetrante

ROSÂNGELA NUNES LOYOLA

MARLILSON MACHADO SUEIRO DE CARVALHO - 9931/ES

Terceiro Interessado Passivo

CÂMARA MUNICIPAL DE GUARAPARI

Autoridade coatora

PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE GUARAPARI

Sentença

**Juiz :** GUSTAVO MARCAL DA SILVA E SILVA**Dispositivo :** Impte. : ROSÂNGELA NUNES LOYOLA  
A. Coa. : PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE GUARAPARI**S E N T E N Ç A**

Cuidam os autos de mandado de segurança impetrado por ROSÂNGELA NUNES LOYOLA, em face do PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE GUARAPARI, objetivando, liminarmente: (i) a suspensão de procedimento administrativo recebido pela Câmara dos Vereadores de Guarapari (proc. nº 000434/219), e de qualquer outro procedimento daí decorrente, e (ii) determinação de retorno imediato ao pleno exercício de suas funções, expedindo-se, para tanto o competente mandado de reintegração, a ser cumprido por oficial de justiça plantonista. No mérito, pugna pela declaração da ilegalidade da denúncia recebida, determinando-se seu arquivamento, com sua recondução definitiva à plenitude de suas funções.

Aduz-se na inicial, em síntese, que: (i) em 27/02/2019 foi apresentada, pelo Sr. Clauberte de Oliveira Cavalcanti, denúncia por suposta quebra de decoro parlamentar por parte da impetrante; (ii) de acordo com o Sr. Clauberte: "A vereadora ROSÂNGELA NUNES LOYOLA, (...) vem apresentado relatos contra vereadores que compõe a Câmara Municipal, inclusive quando utiliza o Plenário dessa Câmara, com acusações sérias que caracterizam crimes contra a Administração Pública, relatando ora que vereadores 'querem fazer barganha (sic) com o prefeito' ora relatando que vereadores 'receberam dinheiro para votar na Mesa Diretora'; (iii) o Sr. Clauberte ainda afirmou que: "Os atos da vereadora Denunciada caracterizam prevaricação e ao mesmo tempo, falta de decoro parlamentar, pois, além de se dizer conhecedora de supostos atos ilícitos contra a Administração Pública (barganha (sic) com o prefeito e recebimento de dinheiro de forma ilícita) a Denunciada ainda acusa de forma genérica seus colegas de parlamento sem, contudo, apresentar qualquer tipo de prova, extrapolando sua prerrogativa de legisladora, o que caracteriza falta de decoro"; (iv) o Sr. Clauberte concluiu dizendo que: "(...) tendo a vereadora ROSÂNGELA NUNES LOYOLA prevaricado quando deixou de tomar providência de ofício em relação aos supostos fatos ilícitos cometidos por seus pares; tendo a vereadora quebrado o decoro em razão das acusações sem provas e fundamentos; tendo a vereadora confessado uma relação promíscua e antidemocrática com o poder executivo e tendo a mesma se omitido em relação aos vários fatos narrados, deve a mesma ser afastada de suas funções e ao final, deve a vereadora ter cassado o seu mandato"; (v) recepção da denúncia pela Câmara Municipal de Guarapari, foi deliberado, na 3ª Sessão Ordinária pelo recebimento da denúncia (instauração do procedimento), bem como pelo afastamento cautelar da ora impetrante; (vi) não houve observância do quórum necessário para recebimento da denúncia e afastamento da impetrante; (vii) os atos de recebimento da denúncia e afastamento da impetrante não observaram a imunidade material incidente na espécie, a qual também abrange as áreas cível, administrativa e política; (viii) a inocorrência de ato de prevaricação e/ou de quebra de decoro.

A inicial foi instruída com documentos (fls. 20/144).

A decisão de fls. 146/148v. deferiu a liminar para suspender o trâmite do procedimento administrativo nº 000434/2019) e de qualquer outro procedimento daí decorrente e determinar o imediato retorno da impetrante ao pleno exercício de suas funções.

É o relatório, em síntese. Decido.

A hipótese é de concessão da liminar.

A autoridade impetrada prestou informações às fls. 160/181, instruídas com documentos (fls. 182/187), onde argui, preliminarmente, a inadequação da impetração. No mérito, defendeu que a definição do quórum para o recebimento de denúncia e afastamento de vereador traduz ato "interna corporis", refratário ao controle do Poder Judiciário sob pena de violação ao princípio da separação dos poderes. Argumenta, também, que a definição do quórum da maioria absoluta tanto para o recebimento e processamento de denúncia como para o afastamento de vereador denunciado foi definido por meio de Precedente Regimental (nº 002/2019), o qual tem previsão no Regimento Interno da Casa de Leis como instrumento legítimo para sua interpretação, o que afasta a aplicação, na espécie, do quórum de 2/3 (dois terços), cuja incidência somente ocorria para o fim de

afastamento definitivo. Invoca, ainda, violação ao contraditório e à ampla defesa, pelo fato de a liminar ter sido deferida sem a prévia oitiva do órgão legislativo. Por fim, enfatiza que os pronunciamentos da impetrante, objeto da denúncia, não estão acobertados pela imunidade parlamentar.

Às fls. 190/231 consta comunicação da interposição de agravo de instrumento.

Às fls. 237/242 consta comunicação acerca do indeferimento do pedido liminar formulado no agravo.

O despacho de fls. 244 manteve a decisão agravada por seus próprios fundamentos.

Às fls. 248/254 consta comunicação da Presidência do eg. TJES informando o indeferimento do pedido de suspensão da tutela de urgência.

O MP ofertou parecer consignando a ausência de interesse público primário a ser defendido na lide (fls. 255/258). Vieram os autos conclusos.

É o relatório, em síntese. Decido.

A preliminar de inadequação da via do writ suscitada nas informações traz argumentos que fincam raízes no mérito, vez que voltados à descaracterização do direito líquido e certo invocado na inicial, devendo, portanto, neste terreno ser enfrentados.

A lide posta para julgamento abarca questões distintas, vez que envolve: (i) a necessidade de definição, sob a perspectiva do devido processo legal, do quórum qualificado necessário, segundo as regras estabelecidas na Lei Orgânica do Município de Guarapari e no próprio Regimento Interno da Câmara Municipal de Vereadores, para o recebimento de denúncia direcionada à perda de mandato de membro do legislativo local e seu afastamento cautelar; (ii) a verificação quanto à incidência, na espécie, de imunidade material que figure como obstáculo ao recebimento da denúncia no âmbito do Legislativo Local fundada na suposta prática pela impetrante de prevaricação e/ou quebra de decoro.

De início, cabe enfrentar a questão atinente ao quórum e às consequências de sua inobservância.

Ao que se denota do Regimento Interno da Casa Legislativa (Resolução nº 04/1997), há antinomia entre dois dispositivos que versam sobre o quórum qualificado exigido para o afastamento de vereador acusado.

Com efeito, embora o parágrafo único do art. 55 do RI - redação vigente por ocasião do ato de afastamento da impetrante - se reportasse ao quórum de maioria absoluta para o recebimento da denúncia e afastamento do vereador, no art. 66 do RI consta expressa previsão de que a possibilidade de afastamento de vereador acusado pelo Presidente da Casa depende do recebimento da denúncia por 2/3 (dois terços) dos Membros da Câmara. O art. 55 do RI, vale frisar, após o ato de afastamento da impetrante e a impetração do mandamus que se cuida, sofreu alteração em sua conformação redacional pela Resolução nº 219, de 10/05/2019, e passou a contar com diversos parágrafos, mantendo, contudo, hodiernamente no § 4º, a previsão de que:

"§ 4º Aceita a Denúncia que requer a Perda do Mandato de Vereador pelo voto da maioria absoluta dos Membros da Câmara, o denunciado será acusado e ficará suspenso de suas funções, sem a perda de seu subsídio mensal, por até 180 (cento e oitenta) dias, devendo ser convocado o respectivo suplente, até o julgamento final, quando este não intervirá nem votará nos atos do processo do substituído, dado o pressuposto interesse de sua parte". (Redação dada pela Resolução nº 219/2019)

Referida resolução, entretanto, não empreendeu qualquer alteração na redação do art. 66 do RI, o qual, inserido no CAPÍTULO I do TÍTULO III que trata do exercício do mandato pelos vereadores, prevê, expressamente, que:

"Art. 66 O Presidente da Câmara poderá afastar de suas funções o Vereador acusado, desde que sua denúncia seja recebida por 2/3 (dois terços) dos Membros da Câmara".

Como o art. 66 está situado em capítulo do regimento que trata, especificamente, do exercício do mandato pelos vereadores, não vejo como lhe negar preponderância interpretativa quando confrontado com o disposto no art. 55 do regimento, inserido em capítulo e sessão que cuidam de aspectos rituais das comissões processantes. Essa interpretação é reforçada pela literalidade também dos arts. 65 e 67 do regimento, os quais impõem ao processo de cassação e perda de mandato de vereadores obediência e respeito à Lei Orgânica do Município (onde, por exemplo, há previsão, simétrica, do quórum de 2/3 dos Membros da Câmara dos Vereadores para o afastamento cautelar do Prefeito de suas funções, conforme art. 91, II) e à Constituição Federal.

Cabe, ainda, relevar que, em conta do antagonismo das disposições alhures enfatizadas, há que prevalecer, no campo da hermenêutica, a interpretação que melhor resguarde a proteção ao exercício do mandato eletivo, decorrente da soberania do voto popular. Num Estado Republicano, que tem por fundamento a preservação das liberdades públicas, medidas drásticas como a de interrupção do exercício do mandato eletivo devem passar por uma filtragem constitucional, sendo aplicáveis somente quando uma situação excepcional lhe justificar, razão pela qual deve ser assegurada a incidência e respeito à norma prevista no regimento de maior proteção de referida liberdade.

Daí porque, no caso presente, emerge como ilegal o afastamento cautelar da impetrante de suas funções por não ter sido observado o devido processo legal. Não cabe, aqui, como equivocadamente sustentado nas informações, invocar proteção sob o viés do princípio da separação dos poderes para tornar refratária ao Poder Judiciário a análise da legalidade do ato. Não há, aqui, questão "interna corporis" que impeça o contraste judicial da questão atinente à fiel observância, pela Câmara, de quórum qualificado exigido no próprio RI da Casa de Leis para o afastamento cautelar da impetrante.

Como advertido por Hely Lopes Meirelles<sup>1</sup>, embora a "Câmara de Vereadores, como Poder Legislativo do Município, colegiado", desfrute "das prerrogativas próprias desse órgão, quais sejam: compor sua Mesa diretiva, elaborar seu regimento, organizar seus serviços e deliberar livremente sobre os assuntos de sua economia interna", essenciais à preservação de sua independência em relação ao prefeito, a Câmara "não tem o privilégio de desatender impunemente à Constituição, às leis de organização do Município, às normas da Administração local e ao seu próprio regimento". Daí porque, como lembra o renomado doutrinador, transpondo "os limites da legalidade, seus atos ficarão sujeitos a correção judicial, para o restabelecimento dos direitos eventualmente feridos". E diferente não poderia ser, porquanto, ainda segundo a pena de Hely Lopes Meirelles, o "caráter político-representativo da corporação legislativa, por si só, não afasta o controle judiciário de sua atividade, porque nem todas as deliberações da Câmara permanecem no reduto intocável dos interna corporis". E prossegue o ilustre doutrinador (idem, pp. 611/612):

"O que a justiça não pode é substituir a deliberação da Câmara por um pronunciamento judicial sobre o que é da exclusiva competência discricionária do plenário, da Mesa ou da presidência. Mas pode confrontar sempre o ato praticado com as prescrições constitucionais, legais ou regimentais que estabeleçam condições, forma ou rito para seu cometimento. Não se pode olvidar que os interna corporis são atos formalmente administrativos e materialmente políticos. Na sua tramitação e forma ficam sujeitos ao exame judicial, como os demais atos; na valoração de seu conteúdo refogem da censura do Judiciário.

Nesta ordem de idéias, conclui-se que é lícito ao Judiciário perquirir da competência da Câmara e verificar se há inconstitucionalidades, ilegalidades e infringências regimentais nos seus alegados interna corporis, detendo-se, entretanto, no vestíbulo das formalidades, sem adentrar o conteúdo de tais atos, em relação aos quais a corporação legislativa é, ao mesmo tempo, destinatária e juiz supremo de sua prática".

Logo, perquirir a observância pela Câmara do quórum qualificado exigido em dispositivo expresso do RI como condição para o afastamento cautelar de vereador por ocasião do recebimento de denúncia para perda de mandato nada mais representa do que o legítimo controle, pelo Poder Judiciário, da legalidade do ato administrativo e da observância do devido processo legal. Não aproveita ao impetrado o argumento de que por precedente regimental tenha sido fixado o quórum de maioria absoluta para o afastamento cautelar de vereador denunciado, com imputação do quórum qualificado de 2/3 (dois terços) apenas para o afastamento definitivo. Isto porque, serve o precedente regimental para resolver casos não previstos no RI ou para solucionar interpretações do RI em assunto controverso (arts. 185 e 186 do RI), não podendo, assim, contrariar disposição expressa literal do RI, com ramificação na LOM, cuja observância constitui direito subjetivo de todos os vereadores.

Se a intenção da Câmara é a de promover a modificação do RI, deve observar o procedimento elencado no art. 15, III, do RI, e não se utilizar de precedente regimental para firmar interpretação contrária a disposição expressa do RI, com reflexos na LOM. Não se pode ignorar que o Regimento Interno é o instrumento do funcionamento da Câmara Municipal de Vereadores em todas as suas funções, cabendo-lhe, portanto, dispor, inclusive, sobre a forma de sua alteração.

No caso em exame, como já enfatizado, o art. 66, reforçado pela literalidade dos arts. 65 e 67, todos do regimento do RI da Câmara, é claro ao tratar da hipótese de afastamento cautelar de vereador das funções, tanto que remete ao requisito do recebimento da denúncia por 2/3 (dois terços) dos Membros da Câmara, e não de perda definitiva de mandato por força da aplicação da pena de cassação (atribuição do plenário), cujo regimento, no tocante também ao quórum aplicável, está nos arts. 50 e 51 da Lei Orgânica do Município de Guarapari, conforme, aliás, expressa remissão do art. 55-A do RI da Câmara.

Referido arcabouço normativo reforça a ilação de que o quórum qualificado de 2/3 (dois terços), previsto no art. 66, vale para o fim do afastamento cautelar de vereador acusado, quando ainda não formada a culpa sobre as infrações especificadas na denúncia. Assim, porque inobservado o quórum qualificado de 2/3 (dois terços) regulado no art. 66 do RI como condição para o afastamento cautelar da impetrante, o ato sindicado, neste aspecto, emerge como ilegal e passível de correção na via judicial.

O quórum qualificado de 2/3 (dois terços) previsto nos arts. 66 e 67 do RI, por outro lado, ao que se nota de uma análise exauriente e sistêmica de sua conformação redacional, somente é exigido para que possa ocorrer o afastamento cautelar do vereador acusado de suas funções, sem que haja, contudo, imposição de sua observância para o fim de recebimento da denúncia que se volte à perda do mandato, para o que deve ser aplicado o quórum da maioria absoluta regulado no atual § 4º do art. 55 do RI da Câmara. Apenas para o fim do afastamento cautelar do vereador, quando ainda não firmada a culpa de eventual infração, é que exige o RI a votação de 2/3 (dois terços) dos membros da Casa, cuja preponderância hermenêutica é de rigor, nos moldes da fundamentação supra.

É preciso perquirir, então, se, na espécie, há obstáculo ao recebimento da denúncia por força da incidência da imunidade material prevista no art. 29, VIII, da CF/88, invocada na inicial em favor da impetrante. O dispositivo constitucional tem a seguinte redação:

"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".

Neste ponto, após sopesar o conteúdo da denúncia recepcionada na Câmara, adiro ao convencimento de que as manifestações ali enfatizadas, inclusive no recinto da Câmara, guardam, sim, nexos de causalidade com o exercício da vereança, porquanto relacionadas a informes de própria conduta no exercício do mandato e de possíveis irregularidades praticadas por vereadores como condição para o exercício do voto. Vale lembrar que as funções parlamentares abrangem, além da elaboração de leis, a fiscalização não somente do Poder Executivo, como ainda, dos próprios integrantes e do funcionamento do Poder Legislativo. Assim, as imunidades são prerrogativas outorgadas aos parlamentares com o objetivo de assegurar ampla independência e liberdade de ação para o exercício do mandato representativo, não apenas frente ao Poder Executivo, como também no âmbito do próprio Poder Legislativo, o que, conceitualmente - já que não se está a afirmar que esta seja a hipótese versada no presente writ -, tem por escopo evitar que perseguições políticas às minorias ou a desafetos da maioria parlamentar ponham em cheque o poder investido ao parlamentar pelos votos populares com base nas opiniões, palavras e votos proferidos no exercício do mandato (in officio) ou em razão deste (propter officium).

Vale, ainda, pontuar que a imunidade material incidente na espécie implica, segundo a melhor doutrina, subtração não somente da responsabilidade penal, como também civil, disciplinar ou política do parlamentar por suas opiniões, palavras e votos externadas não somente no recinto da Câmara de Vereadores, como também na circunscrição do Município em que exerce seu mandato.

Com efeito, conforme salienta o Ministro do STF Alexandre de Moraes, em trecho de obra conhecida<sup>2</sup>, independentemente "da posição adotada, em relação à natureza jurídica da imunidade, 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 material". Ainda segundo o ilustre doutrinador (idem, p. 401), a "garantia da imunidade material estende-se ao desempenho das funções de representante do Poder Legislativo, qualquer que seja o âmbito dessa atuação - parlamentar ou extraparlamentar - desde que exercida racione muneris<sup>3</sup>".

Há que se ter em mente, portanto, que a liberdade de expressão do parlamentar é um dever de expressão deste, é um dever de fiscalização e denúncia no trato das questões que envolvem a res publica. Nos termos de precisa advertência de Miguel Reale<sup>4</sup>: "Grave risco cercearia o regime democrático se 'faltar ao decoro parlamentar' viesse a significar, também, pretensos excessos praticados pelo parlamentar no exercício de seu dever de crítica e de fiscalização dos negócios públicos, a começar pelos da própria Casa a que pertence".

Logo, porque presentes os pressupostos para o reconhecimento da imunidade material em favor da impetrante relativamente às palavras e opiniões declinadas na denúncia apresentada perante a Câmara, quais sejam, (i) relação com suas funções como parlamentar e com o exercício do mandato, entendida globalmente dentro da função legislativa e fiscalizatória do Poder Legislativo, e (ii) abrangência na circunscrição do município, e presente no alcance da imunidade a isenção de responsabilidade penal, civil, administrativa e política, mister, como lógico consectário, o reconhecimento da ilegalidade e inconstitucionalidade, por ofensa à cláusula de inviolabilidade inscrita no art. 29, VIII, da CF/88, dos atos administrativos sindicados que culminaram no recepcionamento da peça acusatória perante a Câmara e no afastamento cautelar da impetrante, no último caso também por inobservância do quórum qualificado exigido na espécie (2/3 dos membros da Câmara).

À luz do exposto, CONCEDO A SEGURANÇA para tornar definitiva a liminar a seu tempo deferida e DECLARAR a nulidade das RESOLUÇÕES NºS. 216/2019 e 217/219, da Câmara Municipal de Guarapari, REINTEGRANDO, definitivamente, a impetrante ao pleno exercício de suas funções e DETERMINANDO o arquivamento do processo administrativo nº 000434/2019.

Custas ex lege pela CÂMARA MUNICIPAL DE GUARAPARI.

Sem condenação em honorários (Súmulas 512, STF, e 105, STJ).

Sentença sujeita ao reexame necessário.

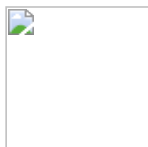
Após o trânsito em julgado, pagas as custas ou comunicado o débito respectivo à SEFAZ/ES, em caso de não pagamento, arquivem-se os autos com as baixas e anotações de estilo.

P. R. I.

Guarapari, 01 de agosto de 2019.

GUSTAVO MARÇAL DA SILVA E SILVA  
Juiz de Direito

**Sentença :**



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO  
PODER JUDICIÁRIO

**GUARAPARI - VARA DA FAZENDA PÚBLICA ESTADUAL, MUNICIPAL, REGISTROS PÚBLICOS E MEIO AMBIENTE**

Número do Processo: **0001953-73.2019.8.08.0021**

Requerente: **ROSÂNGELA NUNES LOYOLA**

Requerido: **PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE GUARAPARI**

**SENTENÇA**

Impte. : ROSÂNGELA NUNES LOYOLA  
A. Coa. : PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE GUARAPARI

**S E N T E N Ç A**

Cuidam os autos de mandado de segurança impetrado por ROSÂNGELA NUNES LOYOLA, em face do PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE GUARAPARI, objetivando, liminarmente: (i) a suspensão de procedimento administrativo recebido pela Câmara dos Vereadores de Guarapari (proc. nº 000434/219), e de qualquer outro procedimento daí decorrente, e (ii) determinação de retorno imediato ao pleno exercício de suas funções, expedindo-se, para tanto o competente mandado de reintegração, a ser cumprido por oficial de justiça plantonista. No mérito, pugna pela declaração da ilegalidade da denúncia recebida, determinando-se seu arquivamento, com sua recondução definitiva à plenitude de suas funções.

Aduz-se na inicial, em síntese, que: (i) em 27/02/2019 foi apresentada, pelo Sr. Clauberte de Oliveira Cavalcanti, denúncia por suposta quebra de decoro parlamentar por parte da impetrante; (ii) de acordo com o Sr. Clauberte: "A vereadora ROSÂNGELA NUNES LOYOLA, (...) vem apresentado relatos contra vereadores que compõe a Câmara Municipal, inclusive quando utiliza o Plenário dessa Câmara, com acusações sérias que caracterizam crimes contra a Administração Pública, relatando ora que vereadores 'querem fazer barganha (sic) com o prefeito' ora relatando que vereadores 'receberam dinheiro para votar na Mesa Diretora'; (iii) o Sr. Clauberte ainda afirmou que: "Os atos da vereadora Denunciada caracterizam prevaricação e ao mesmo tempo, falta de decoro parlamentar, pois, além de se dizer conhecedora de supostos atos ilícitos contra a Administração Pública (barganha (sic) com o prefeito e recebimento de dinheiro de forma ilícita) a Denunciada ainda acusa de forma genérica seus colegas de parlamento sem, contudo, apresentar qualquer tipo de prova, extrapolando sua prerrogativa de legisladora, o que caracteriza falta de decoro"; (iv) o Sr. Clauberte concluiu dizendo que: "(...) tendo a vereadora ROSÂNGELA NUNES LOYOLA prevaricado quando deixou de tomar providência de ofício em relação aos supostos fatos ilícitos cometidos por seus pares; tendo a vereadora quebrado o decoro em razão das acusações sem provas e fundamentos; tendo a vereadora confessado uma relação promiscua e antidemocrática com o poder executivo e tendo a mesma se omitido em relação aos vários fatos narrados, deve a mesma ser afastada de suas funções e ao final, deve a vereadora ter cassado o seu mandato"; (v) recepcionada a denúncia pela Câmara Municipal de Guarapari, foi deliberado, na 3ª Sessão Ordinária pelo recebimento da denúncia (instauração do procedimento), bem como pelo afastamento cautelar da ora impetrante; (vi) não houve observância do quórum necessário para recebimento da denúncia e afastamento da impetrante; (vii) os atos de recebimento da denúncia e afastamento da impetrante não observaram a imunidade material incidente na espécie, a qual também abrange as áreas cível, administrativa e política; (viii) a inoportunidade de ato de prevaricação e/ou de quebra de decoro.

A inicial foi instruída com documentos (fls. 20/144).

A decisão de fls. 146/148v. deferiu a liminar para suspender o trâmite do procedimento administrativo nº 000434/2019) e de qualquer outro procedimento daí decorrente e determinar o imediato retorno da impetrante ao pleno exercício de suas funções.

É o relatório, em síntese. Decido.

A hipótese é de concessão da liminar.

A autoridade impetrada prestou informações às fls. 160/181, instruídas com documentos (fls. 182/187), onde argui, preliminarmente, a inadequação da impetração. No mérito, defendeu que a definição do quórum para o recebimento de denúncia e afastamento de vereador traduz ato "interna corporis", refratário ao controle do Poder Judiciário sob pena de violação ao princípio da separação dos poderes. Argumenta, também, que a definição do quórum da maioria absoluta tanto para o recebimento e processamento de denúncia como para o afastamento de vereador denunciado foi definido por meio de Precedente Regimental (nº 002/2019), o qual tem previsão no Regimento Interno da Casa de Leis como instrumento legítimo para sua interpretação, o que afasta a aplicação, na espécie, do quórum de 2/3 (dois terços), cuja incidência somente ocorria para o fim de afastamento definitivo. Invoca, ainda, violação ao contraditório e à ampla defesa, pelo fato de a liminar ter sido deferida sem a prévia oitiva do órgão legislativo. Por fim, enfatiza que os pronunciamentos da impetrante, objeto da denúncia, não estão acobertados pela imunidade parlamentar.

Às fls. 190/231 consta comunicação da interposição de agravo de instrumento.

Às fls. 237/242 consta comunicação acerca do indeferimento do pedido liminar formulado no agravo.

O despacho de fls. 244 manteve a decisão agravada por seus próprios fundamentos.

Às fls. 248/254 consta comunicação da Presidência do eg. TJES informando o indeferimento do pedido de suspensão da tutela de urgência.

O MP ofertou parecer consignando a ausência de interesse público primário a ser defendido na lide (fls. 255/258). Vieram os autos conclusos.

É o relatório, em síntese. Decido.

A preliminar de inadequação da via do writ suscitada nas informações traz argumentos que fincam raízes no mérito, vez que voltados à descaracterização do direito líquido e certo invocado na inicial, devendo, portanto, neste terreno ser enfrentados.

A lide posta para julgamento abarca questões distintas, vez que envolve: (i) a necessidade de definição, sob a perspectiva do devido processo legal, do quórum qualificado necessário, segundo as regras estabelecidas na Lei Orgânica do Município de Guarapari e no próprio Regimento

Interno da Câmara Municipal de Vereadores, para o recebimento de denúncia direcionada à perda de mandato de membro do legislativo local e seu afastamento cautelar; (ii) a verificação quanto à incidência, na espécie, de imunidade material que figure como obstáculo ao recebimento da denúncia no âmbito do Legislativo Local fundada na suposta prática pela impetrante de prevaricação e/ou quebra de decoro.

De início, cabe enfrentar a questão atinente ao quórum e às consequências de sua inobservância.

Ao que se denota do Regimento Interno da Casa Legislativa (Resolução nº 04/1997), há antinomia entre dois dispositivos que versam sobre o quórum qualificado exigido para o afastamento de vereador acusado.

Com efeito, embora o parágrafo único do art. 55 do RI - redação vigente por ocasião do ato de afastamento da impetrante - se reportasse ao quórum de maioria absoluta para o recebimento da denúncia e afastamento do vereador, no art. 66 do RI consta expressa previsão de que a possibilidade de afastamento de vereador acusado pelo Presidente da Casa depende do recebimento da denúncia por 2/3 (dois terços) dos Membros da Câmara. O art. 55 do RI, vale frisar, após o ato de afastamento da impetrante e a impetração do mandamus que se cuida, sofreu alteração em sua conformação redacional pela Resolução nº 219, de 10/05/2019, e passou a contar com diversos parágrafos, mantendo, contudo, hodiernamente no § 4º, a previsão de que:

"§ 4º Aceita a Denúncia que requer a Perda do Mandato de Vereador pelo voto da maioria absoluta dos Membros da Câmara, o denunciado será acusado e ficará suspenso de suas funções, sem a perda de seu subsídio mensal, por até 180 (cento e oitenta) dias, devendo ser convocado o respectivo suplente, até o julgamento final, quando este não intervirá nem votará nos atos do processo do substituído, dado o pressuposto interesse de sua parte". (Redação dada pela Resolução nº 219/2019)

Referida resolução, entretanto, não empreendeu qualquer alteração na redação do art. 66 do RI, o qual, inserido no CAPÍTULO I do TÍTULO III que trata do exercício do mandato pelos vereadores, prevê, expressamente, que:

"Art. 66 O Presidente da Câmara poderá afastar de suas funções o Vereador acusado, desde que sua denúncia seja recebida por 2/3 (dois terços) dos Membros da Câmara".

Como o art. 66 está situado em capítulo do regimento que trata, especificamente, do exercício do mandato pelos vereadores, não vejo como lhe negar preponderância interpretativa quando confrontado com o disposto no art. 55 do regimento, inserido em capítulo e sessão que cuidam de aspectos rituais das comissões processantes. Essa interpretação é reforçada pela literalidade também dos arts. 65 e 67 do regimento, os quais impõem ao processo de cassação e perda de mandato de vereadores obediência e respeito à Lei Orgânica do Município (onde, por exemplo, há previsão, simétrica, do quórum de 2/3 dos Membros da Câmara dos Vereadores para o afastamento cautelar do Prefeito de suas funções, conforme art. 91, II) e à Constituição Federal.

Cabe, ainda, relevar que, em conta do antagonismo das disposições alhures enfatizadas, há que prevalecer, no campo da hermenêutica, a interpretação que melhor resguarde a proteção ao exercício do mandato eletivo, decorrente da soberania do voto popular. Num Estado Republicano, que tem por fundamento a preservação das liberdades públicas, medidas drásticas como a de interrupção do exercício do mandato eletivo devem passar por uma filtragem constitucional, sendo aplicáveis somente quando uma situação excepcional lhe justificar, razão pela qual deve ser assegurada a incidência e respeito à norma prevista no regimento de maior proteção de referida liberdade.

Daí porque, no caso presente, emerge como ilegal o afastamento cautelar da impetrante de suas funções por não ter sido observado o devido processo legal. Não cabe, aqui, como equivocadamente sustentado nas informações, invocar proteção sob o viés do princípio da separação dos poderes para tornar refratária ao Poder Judiciário a análise da legalidade do ato. Não há, aqui, questão "interna corporis" que impeça o contraste judicial da questão atinente à fiel observância, pela Câmara, de quórum qualificado exigido no próprio RI da Casa de Leis para o afastamento cautelar da impetrante.

Como advertido por Hely Lopes Meirelles<sup>1</sup>, embora a "Câmara de Vereadores, como Poder Legislativo do Município, colegiado", desfrute "das prerrogativas próprias desse órgão, quais sejam: compor sua Mesa diretiva, elaborar seu regimento, organizar seus serviços e deliberar livremente sobre os assuntos de sua economia interna", essenciais à preservação de sua independência em relação ao prefeito, a Câmara "não tem o privilégio de desatender impunemente à Constituição, às leis de organização do Município, às normas da Administração local e ao seu próprio regimento". Daí porque, como lembra o renomado doutrinador, transpondo "os limites da legalidade, seus atos ficarão sujeitos a correção judicial, para o restabelecimento dos direitos eventualmente feridos". E diferente não poderia ser, porquanto, ainda segundo a pena de Hely Lopes Meirelles, o "caráter político-representativo da corporação legislativa, por si só, não afasta o controle judiciário de sua atividade, porque nem todas as deliberações da Câmara permanecem no reduto intocável dos interna corporis". E prossegue o ilustre doutrinador (idem, pp. 611/612):

"O que a justiça não pode é substituir a deliberação da Câmara por um pronunciamento judicial sobre o que é da exclusiva competência discricionária do plenário, da Mesa ou da presidência. Mas pode confrontar sempre o ato praticado com as prescrições constitucionais, legais ou regimentais que estabeleçam condições, forma ou rito para seu cometimento. Não se pode olvidar que os interna corporis são atos formalmente administrativos e materialmente políticos. Na sua tramitação e forma ficam sujeitos ao exame judicial, como os demais atos; na valoração de seu conteúdo refogem da censura do Judiciário.

Nesta ordem de idéias, conclui-se que é lícito ao Judiciário perquirir da competência da Câmara e verificar se há inconstitucionalidades, ilegalidades e infringências regimentais nos seus alegados interna corporis, detendo-se, entretanto, no vestibulo das formalidades, sem adentrar o conteúdo de tais atos, em relação aos quais a corporação legislativa é, ao mesmo tempo, destinatária e juiz supremo de sua prática".

Logo, perquirir a observância pela Câmara do quórum qualificado exigido em dispositivo expresso do RI como condição para o afastamento cautelar de vereador por ocasião do recebimento de denúncia para perda de mandato nada mais representa do que o legítimo controle, pelo Poder Judiciário, da legalidade do ato administrativo e da observância do devido processo legal. Não aproveita ao impetrado o argumento de que por precedente regimental tenha sido fixado o quórum de maioria absoluta para o afastamento cautelar de vereador denunciado, com imputação do quórum qualificado de 2/3 (dois terços) apenas para o afastamento definitivo. Isto porque, serve o precedente regimental para resolver casos não previstos no RI ou para solucionar interpretações do RI em assunto controverso (arts. 185 e 186 do RI), não podendo, assim, contrariar disposição expressa e literal do RI, com ramificação na LOM, cuja observância constitui direito subjetivo de todos os vereadores.

Se a intenção da Câmara é a de promover a modificação do RI, deve observar o procedimento elencado no art. 15, III, do RI, e não se utilizar de precedente regimental para firmar interpretação contrária a disposição expressa do RI, com reflexos na LOM. Não se pode ignorar que o Regimento Interno é o instrumento do funcionamento da Câmara Municipal de Vereadores em todas as suas funções, cabendo-lhe, portanto, dispor, inclusive, sobre a forma de sua alteração.

No caso em exame, como já enfatizado, o art. 66, reforçado pela literalidade dos arts. 65 e 67, todos do regimento do RI da Câmara, é claro ao tratar da hipótese de afastamento cautelar de vereador das funções, tanto que remete ao requisito do recebimento da denúncia por 2/3 (dois terços) dos Membros da Câmara, e não de perda definitiva de mandato por força da aplicação da pena de cassação (atribuição do plenário), cujo regimento, no tocante também ao quórum aplicável, está nos arts. 50 e 51 da Lei Orgânica do Município de Guarapari, conforme, aliás, expressa remissão do art. 55-A do RI da Câmara.

Referido arcabouço normativo reforça a ilação de que o quórum qualificado de 2/3 (dois terços), previsto no art. 66, vale para o fim do afastamento cautelar de vereador acusado, quando ainda não formada a culpa sobre as infrações especificadas na denúncia. Assim, porque inobservado o quórum qualificado de 2/3 (dois terços) regulado no art. 66 do RI como condição para o afastamento cautelar da impetrante, o ato sindicato, neste aspecto, emerge como ilegal e passível de correção na via judicial.

O quórum qualificado de 2/3 (dois terços) previsto nos arts. 66 e 67 do RI, por outro lado, ao que se nota de uma análise exauriente e sistêmica de sua conformação redacional, somente é exigido para que possa ocorrer o afastamento cautelar do vereador acusado de suas funções, sem que haja, contudo, imposição de sua observância para o fim de recebimento da denúncia que se volte à perda do mandato, para o que deve ser aplicado o quórum da maioria absoluta regulado no atual § 4º do art. 55 do RI da Câmara. Apenas para o fim do afastamento cautelar do

vereador, quando ainda não firmada a culpa de eventual infração, é que exige o RI a votação de 2/3 (dois terços) dos membros da Casa, cuja preponderância hermenêutica é de rigor, nos moldes da fundamentação supra.

É preciso perquirir, então, se, na espécie, há obstáculo ao recebimento da denúncia por força da incidência da imunidade material prevista no art. 29, VIII, da CF/88, invocada na inicial em favor da impetrante. O dispositivo constitucional tem a seguinte redação:

"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".

Neste ponto, após sopesar o conteúdo da denúncia recepcionada na Câmara, adiro ao convencimento de que as manifestações ali enfatizadas, inclusive no recinto da Câmara, guardam, sim, nexos de causalidade com o exercício da vereança, porquanto relacionadas a informes de própria conduta no exercício do mandato e de possíveis irregularidades praticadas por vereadores como condição para o exercício do voto.

Vale lembrar que as funções parlamentares abrangem, além da elaboração de leis, a fiscalização não somente do Poder Executivo, como ainda, dos próprios integrantes e do funcionamento do Poder Legislativo. Assim, as imunidades são prerrogativas outorgadas aos parlamentares com o objetivo de assegurar ampla independência e liberdade de ação para o exercício do mandato representativo, não apenas frente ao Poder Executivo, como também no âmbito do próprio Poder Legislativo, o que, conceitualmente - já que não se está a afirmar que esta seja a hipótese versada no presente writ -, tem por escopo evitar que perseguições políticas às minorias ou a desafetos da maioria parlamentar ponham em cheque o poder investido ao parlamentar pelos votos populares com base nas opiniões, palavras e votos proferidos no exercício do mandato (in officio) ou em razão deste (propter officium).

Vale, ainda, pontuar que a imunidade material incidente na espécie implica, segundo a melhor doutrina, subtração não somente da responsabilidade penal, como também civil, disciplinar ou política do parlamentar por suas opiniões, palavras e votos externadas não somente no recinto da Câmara de Vereadores, como também na circunscrição do Município em que exerce seu mandato.

Com efeito, conforme salienta o Ministro do STF Alexandre de Moraes, em trecho de obra conhecida<sup>2</sup>, independentemente "da posição adotada, em relação à natureza jurídica da imunidade, 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 material". Ainda segundo o ilustre doutrinador (idem, p. 401), a "garantia da imunidade material estende-se ao desempenho das funções de representante do Poder Legislativo, qualquer que seja o âmbito dessa atuação - parlamentar ou extraparlamentar - desde que exercida *ratione muneris*"<sup>3</sup>.

Há que se ter em mente, portanto, que a liberdade de expressão do parlamentar é um dever de expressão deste, é um dever de fiscalização e denúncia no trato das questões que envolvem a res publica. Nos termos de precisa advertência de Miguel Reale<sup>4</sup>: "Grave risco cercearia o regime democrático se 'faltar ao decoro parlamentar' viesse a significar, também, pretensos excessos praticados pelo parlamentar no exercício de seu dever de crítica e de fiscalização dos negócios públicos, a começar pelos da própria Casa a que pertence".

Logo, porque presentes os pressupostos para o reconhecimento da imunidade material em favor da impetrante relativamente às palavras e opiniões declinadas na denúncia apresentada perante a Câmara, quais sejam, (i) relação com suas funções como parlamentar e com o exercício do mandato, entendida globalmente dentro da função legislativa e fiscalizatória do Poder Legislativo, e (ii) abrangência na circunscrição do município, e presente no alcance da imunidade a isenção de responsabilidade penal, civil, administrativa e política, mister, como lógico consectário, o reconhecimento da ilegalidade e inconstitucionalidade, por ofensa à cláusula de inviolabilidade inscrita no art. 29, VIII, da CF/88, dos atos administrativos sindicados que culminaram no recepcionamento da peça acusatória perante a Câmara e no afastamento cautelar da impetrante, no último caso também por inobservância do quórum qualificado exigido na espécie (2/3 dos membros da Câmara).

À luz do exposto, CONCEDO A SEGURANÇA para tornar definitiva a liminar a seu tempo deferida e DECLARAR a nulidade das RESOLUÇÕES NºS. 216/2019 e 217/2019, da Câmara Municipal de Guarapari, REINTEGRANDO, definitivamente, a impetrante ao pleno exercício de suas funções e DETERMINANDO o arquivamento do processo administrativo nº 000434/2019.

Custas ex lege pela CÂMARA MUNICIPAL DE GUARAPARI.

Sem condenação em honorários (Súmulas 512, STF, e 105, STJ).

Sentença sujeita ao reexame necessário.

Após o trânsito em julgado, pagas as custas ou comunicado o débito respectivo à SEFAZ/ES, em caso de não pagamento, arquivem-se os autos com as baixas e anotações de estilo.

P. R. I.

Guarapari, 01 de agosto de 2019.

GUSTAVO MARÇAL DA SILVA E SILVA  
Juiz de Direito