

Apelação Cível n. 0300270-22.2019.8.24.0072, de Tijucas
Relator: Desembargador Hélio do Valle Pereira

VEREADOR – TRIBUNA – AMPLA LIBERDADE DE EXPRESSÃO – EXIBIÇÃO DE VÍDEOS – PODER DE POLÍCIA DO PRÓPRIO PARLAMENTO – ATO *INTERNA CORPORIS* – LIMITES A SEREM DEFINIDOS NA CÂMARA DE VEREADORES.

Parlamentar sem voz não exerce sua função: direito de expressão, especialmente de críticas, que é inato à atividade do vereador.

Isso não vale por uma prerrogativa absoluta de exigir a exibição de vídeos ou áudios de terceiros, que podem ser até criminosos e não escapam do poder de polícia da Presidência do Legislativo, que tem o dever de preservar inclusive o decoro. Os limites serão solucionados naquele âmbito.

Situação concreta em que se postulava expor gravação em que popular prometia a autoridade pública que *"o faria engolir todos os dentes da boca"* – em tese, crime de ameaça.

Segurança concedida apenas em parte.

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Apelação Cível n. 0300270-22.2019.8.24.0072, da comarca de Tijucas - 2ª Vara Cível em que é Apelante o Presidente da Câmara de Vereadores de Tijucas do Município de Tijucas e Apelada Fernanda Melo.

A Quinta Câmara de Direito Público decidiu, por unanimidade, conhecer e dar provimento em parte ao recurso, julgando parcialmente procedente o pedido, para, mantida a deliberação no que se refere à irrestrita liberdade de manifestação da apelada, afastar a determinação para haja potestativa aceitação de *"áudios, vídeos, imagens, documentos ou outros*

recursos tecnológicos, bem como que disponibilize a estrutura existente para permitir a transmissão e apresentação daqueles" – tema que haverá de ser solucionado no âmbito do parlamento, como ato interna corporis. Custas legais.

Participaram do julgamento, realizado nesta data, os Excelentíssimos Senhores Desembargadores Denise de Souza Luiz Francoski e Artur Jenichen Filho.

Florianópolis, 23 de abril de 2020.

Desembargador Hélio do Valle Pereira
Presidente e relator

RELATÓRIO

Em primeiro grau o feito foi resumido nestes termos:

Fernanda Melo Bayer, vereadora devidamente qualificada nos autos, impetrou mandado de segurança contra ato que considerou ilegal praticado pelo Presidente da Câmara de Vereadores de Tijucas, consubstanciado na negativa de veiculação de um arquivo de áudio na estrutura da Casa durante seu tempo de uso da tribuna. Requereu a concessão de medida liminar a fim de compelir a autoridade a se abster de impedir o pleno exercício da vereança por parte da impetrante, permitindo que faça uso de áudios, imagens, vídeos, documentos, reportagens e similares, quando do uso da tribuna parlamentar. E, ao final, a confirmação da ordem (pp. 01-21).

Em decisão inaugural, concedeu-se o pleito liminar (pp. 29-31).

Notificada, a autoridade coatora veio aos autos, em pp. 69-89, apresentar suas informações. Preliminarmente, impugnou o valor da causa atribuído pela impetrante.

No mérito, disse, em suma, que a reprodução do áudio foi negada uma vez que continha palavras de baixo calão e continha ameaça de integridade física de outra pessoa, no caso do Chefe do Poder Executivo.

Cientificado, o Município de Tijucas (pp. 68 e 112).

Em agravo de instrumento, concedeu-se o efeito suspensivo para que fosse mantida a deliberação no que se refere à irrestrita liberdade de manifestação da impetrante, porém afastar a determinação para irrestrita aceitação de exibição de áudios, vídeos, imagens, documentos ou outros recursos tecnológicos (pp. 90-95).

Instado, o Ministério Público posicionou-se pela ratificação da liminar concedida em primeira instância (pp. 102-104).

Na sequência, a segurança foi concedida:

À luz do exposto, CONCEDO a ordem mandamental visada, para determinar que o Presidente da Câmara de Vereadores de Tijucas se abstenha, durante o tempo reservado à impetrante para o uso da palavra nas sessões da Câmara, de impedir a apresentação de áudios, vídeos, imagens, documentos ou outros recursos tecnológicos, bem como que impedir a utilização da estrutura existente para a transmissão e apresentação daqueles.

Desprovidos embargos de declaração, vem apelação igualmente interposta pelo acionado.

Defendeu que não há uma liberdade irrestrita do vereador quanto

ao teor de suas manifestações, ressaltando que esse é o sentido da garantia consolidada no art. 29, inc. VIII, da Constituição: *"inviolabilidade dos Vereadores por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município"*. No caso específico dos autos, parlamentar pretendeu expor áudio em sessão legislativa que continha fala ofensiva ao prefeito do Município de Tijuca. Acertada, portanto, conduta do presidente da Câmara local de impedir a propagação de possível crime de ameaça dirigida ao chefe do Executivo.

No regimento interno da Casa consta em seu artigo 47 a prerrogativa de a autoridade supervisionar os trabalhos legislativos e inclusive definir a pauta de proposições que serão objeto de deliberação. Trata-se de assunto interno do respectivo Poder e que não pode sofrer interferência direta do Judiciário, sob pena de ofensa ao princípio da Separação de Poderes.

A impetrante apresentou contrarrazões.

Sustentou que a recusa do presidente da Câmara de divulgar o áudio no decorrer da sessão plenária constitui ingerência indevida na prerrogativa de manifestação parlamentar. Formulou o requerimento da propagação ao coator com antecipação, e a justificativa para o indeferimento embasada na "manutenção da ordem" não possui base no regimento interno. *"Manter a ordem dos trabalhos não tem conexão com o uso da Tribuna pelo Parlamentar devidamente inscrito para usá-la"* – é como sintetiza sua tese.

Houve, na realidade, indevida censura à apelada. A vereadora no seu uso da palavra pode se utilizar da *"estrutura do Poder Legislativo em sua plenitude, usando em suas explicações os áudios, vídeos, imagens, documentos que considerar pertinentes para alicerçar ou comprovar seus argumentos"*, sem que seja submetida a juízo prévio quanto à conveniência da exposição.

O Ministério Público opinou pelo desprovimento do recurso.

VOTO

1. Eis um terreno sensível.

É evidente que não se pode aprioristicamente afastar da jurisdição o controle dos atos do Legislativo. Isso não representa absolutamente que caberá ao Judiciário se tornar uma instância revisora ou censória das opções valorativas tomadas por outro Poder. Trata-se de definir que existe uma gama quase infinita de posturas, muitas delas suscetíveis realmente à jurisdição, tanto mais diante da amplitude do art. 5º, XXXV, da CF.

A Suprema Corte decidiu que o parlamentar tem o direito subjetivo ao *devido processo legislativo*; e isso não se circunscreve exclusivamente na adequada tramitação dos projetos de lei. Também devem ser respeitados os direitos da minoria, o que se observa, por exemplo, na instauração das comissões parlamentares de inquérito:

COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO - DIREITO DE OPOSIÇÃO - PRERROGATIVA DAS MINORIAS PARLAMENTARES - EXPRESSÃO DO POSTULADO DEMOCRÁTICO - DIREITO IMPREGNADO DE ESTATURA CONSTITUCIONAL - INSTAURAÇÃO DE INQUÉRITO PARLAMENTAR E COMPOSIÇÃO DA RESPECTIVA CPI - TEMA QUE EXTRAVASA OS LIMITES "INTERNA CORPORIS" DAS CASAS LEGISLATIVAS - VIABILIDADE DO CONTROLE JURISDICIONAL - IMPOSSIBILIDADE DE A MAIORIA PARLAMENTAR FRUSTRAR, NO ÂMBITO DO CONGRESSO NACIONAL, O EXERCÍCIO, PELAS MINORIAS LEGISLATIVAS, DO DIREITO CONSTITUCIONAL À INVESTIGAÇÃO PARLAMENTAR (CF, ART. 58, § 3º) - MANDADO DE SEGURANÇA CONCEDIDO.

CRIAÇÃO DE COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO: REQUISITOS CONSTITUCIONAIS.

O Parlamento recebeu dos cidadãos, não só o poder de representação política e a competência para legislar, mas, também, o mandato para fiscalizar os órgãos e agentes do Estado, respeitados, nesse processo de fiscalização, os limites materiais e as exigências formais estabelecidas pela Constituição Federal.

O direito de investigar - que a Constituição da República atribuiu ao Congresso Nacional e às Casas que o compõem (art. 58, § 3º) - tem, no inquérito parlamentar, o instrumento mais expressivo de concretização desse relevantíssimo encargo constitucional, que traduz atribuição inerente à própria essência da instituição parlamentar.

A instauração do inquérito parlamentar, para viabilizar-se no âmbito das Casas

legislativas, está vinculada, unicamente, à satisfação de três (03) exigências definidas, de modo taxativo, no texto da Carta Política: (1) subscrição do requerimento de constituição da CPI por, no mínimo, 1/3 dos membros da Casa legislativa, (2) indicação de fato determinado a ser objeto de apuração e (3) temporariedade da comissão parlamentar de inquérito.

Preenchidos os requisitos constitucionais (CF, art. 58, § 3º), impõe-se a criação da Comissão Parlamentar de Inquérito, que não depende, por isso mesmo, da vontade aquiescente da maioria legislativa. Atendidas tais exigências (CF, art. 58, § 3º), cumpre, ao Presidente da Casa legislativa, adotar os procedimentos subseqüentes e necessários à efetiva instalação da CPI, não lhe cabendo qualquer apreciação de mérito sobre o objeto da investigação parlamentar, que se revela possível, dado o seu caráter autônomo (RTJ 177/229 - RTJ 180/191-193), ainda que já instaurados, em torno dos mesmos fatos, inquéritos policiais ou processos judiciais.

(...)

O CONTROLE JURISDICIONAL DOS ATOS PARLAMENTARES: POSSIBILIDADE, DESDE QUE HAJA ALEGAÇÃO DE DESRESPEITO A DIREITOS E/OU GARANTIAS DE ÍNDOLE CONSTITUCIONAL.

O Poder Judiciário, quando intervém para assegurar as franquias constitucionais e para garantir a integridade e a supremacia da Constituição, desempenha, de maneira plenamente legítima, as atribuições que lhe conferiu a própria Carta da República, ainda que essa atuação institucional se projete na esfera orgânica do Poder Legislativo.

Não obstante o caráter político dos atos parlamentares, revela-se legítima a intervenção jurisdicional, sempre que os corpos legislativos ultrapassem os limites delineados pela Constituição ou exerçam as suas atribuições institucionais com ofensa a direitos públicos subjetivos impregnados de qualificação constitucional e titularizados, ou não, por membros do Congresso Nacional. Questões políticas. Doutrina. Precedentes.

A ocorrência de desvios jurídico-constitucionais nos quais incida uma Comissão Parlamentar de Inquérito justifica, plenamente, o exercício, pelo Judiciário, da atividade de controle jurisdicional sobre eventuais abusos legislativos (RTJ 173/805-810, 806), sem que isso caracterize situação de ilegítima interferência na esfera orgânica de outro Poder da República.

(...) (MS 24.831, rel. Min. Celso de Mello)

2. Como contraponto, há um núcleo das deliberações do Parlamento que exteriorizam uma atribuição exclusiva daquele poder; algo que guarda paralelo com o *mérito administrativo* tipicamente do Executivo. Uma hipótese comumente trazida diz respeito às controvérsias regimentais. Nessas

discussões o Supremo Tribunal Federal tem reiteradamente pronunciado que a palavra derradeira deve recair sobre o Legislativo: "*a correção de desvios exclusivamente regimentais, por refletir tema subsumível à noção de atos 'interna corporis', refoge ao âmbito do controle jurisdicional*" (MS 34.764, rel. Min. Celso de Mello).

Com efeito, sobre essas matérias o Judiciário deve destinar deferência e exercer a autocontenção, sendo a sindicabilidade indevida por afronta à separação de Poderes.

3. No caso concreto, a celeuma se pauta basicamente sobre o direito à manifestação pela vereadores sem sofrer cerceamentos de nenhuma natureza – ao menos é o argumento abstratamente posto.

Nessa amplitude, a tese da impetração (falo da petição inicial do mandado de segurança) traz imensa simpatia. Seria inusitado – e difícil encontrar defesa oposta – que o presidente da Câmara de Vereadores estivesse gabaritado a meramente censurar algum colega; antecipadamente impedir a liberdade de manifestação – que se é dada a todos, tanto mais é de ser respeitada em prol de um parlamentar e especialmente no exercício de seus misteres na própria sede do Parlamento.

Os termos do apelo, porém, trazem aspectos muito peculiares.

A polêmica nasceu da aspiração da agravada no sentido de veicular áudio que trazia – mesmo que de passagem – promessas de agressão física de um cidadão a outro. Mais exatamente, alguém dizia que "*faria engolir todos os dentes da boca*", referindo-se a autoridade pública. Pouco importa os personagens, mas é compreensível que, ouvidas previamente pelo agravante aquelas expressões despropositadas, houvesse o comedimento no sentido de impedir que em uma sessão pública ocorresse a reprodução de atos que, em tese, poderiam até ser considerados criminosos.

É uma atividade própria da presidência da Câmara, que não tem

papel apenas protocolar. Manter um ambiente de urbanidade e diálogo é próprio de suas missões. Se é certo que os debates podem ser contundentes, é também precipitado afirmar que a cautela havida foi leviana, ou mesmo ofensiva às prerrogativas parlamentares. Fosse o caso de trazer uma denúncia, de estimular um questionamento, o controvertido áudio poderia ser apresentado aos vereadores mediante outro contexto, em situação reservada. Não cerceia a prerrogativa parlamentar obstar que se dê publicidade a uma ameaça, ainda mais nos termos vulgares como os descritos nestes autos.

Não vejo prejuízo que na motivação da negativa veiculada à vereadora, em memorando encaminhado posteriormente aos fatos (fls. 26), não conste de forma explícita que o indeferimento se deu por conta do teor possivelmente ilícito da mensagem, ponderando-se na ocasião que *"Devido ao calor das discussões na sessão plenária de 11 de fevereiro de 2019, com massiva interferência da comunidade, nota-se as inúmeras intervenções do Presidente para manter a ordem no recinto. A transmissão do áudio em questão poderia tornar a situação incontrolável"*. É inegável essa conotação ao se referir o presidente à "manutenção da ordem" no desenrolar da sessão, de modo que não tomo essa comunicação interna como uma delimitação exaustiva de todas as circunstâncias envolvidas no episódio.

A própria recorrida, aliás, não rejeita o conteúdo hostil das declarações que pretendia divulgar, deduzindo, não obstante, que mesmo assim estaria gabaritada à propagação. Argumenta, nessa linha, que *"a responsabilidade penal ou civil decorrente dos atos do Parlamentar somente pode ser aferida quando o ato propriamente dito é realizado e não antes"* e *"Se houvesse alguma agressão, ou mesmo, a promoção de atos tendentes ou ainda destacando a violência a Vereadora poderia sofrer as reprimendas de espécie"*.

A partir daí, traz preocupação que enredo equivalente se repita, prejudicando a viabilidade de que haja um, por assim dizer, antecipado salvo-

conduto para apresentação de quaisquer peças tecnológicas em plenário – e que venham a reiterar situações equivalentes às anteriores.

4. Acredito que se deva rumar para posição intermediária.

Não consta que o impetrado tenha por objetivo impedir o posicionamento da impetrante na tribuna, uma espécie de censura aos poderes inatos ao cargo. Eu jamais ratificaria isso, inclusive.

Só que também não me parece adequado que se forneça um comando normativo que possibilite a reiteração de episódio como o descrito antes, de sorte que a plateia houvesse de se deparar com expressões como a já exposta antes: *"faria engolir todos os dentes da boca dele"*.

Essa avaliação – que é uma expressão de ato *interna corporis* – deve ser definida naquele âmbito, de maneira que não imporei admoestação antecipada à postura do agravante ou de outro posicionamento que o plenário prefira adotar.

Nesses termos se garante a livre manifestação, mas do parlamentar em si. Só que não referendo a obrigatoriedade de a Câmara de Vereadores aceitar a exibição de *"áudios, vídeos, imagens, documentos ou outros recursos tecnológicos, bem como que DISPONIBILIZE a estrutura existente para permitir a transmissão e apresentação daqueles"*.

Esse é assunto, insisto, que haverá de ser resolvido no âmbito estrito do Parlamento, que deliberará os termos em que denúncias daquela espécie haverão de ser expostas.

5. Assim, voto por conhecer e dar provimento em parte ao recurso, julgando parcialmente procedente o pedido, para, mantida a deliberação no que se refere à irrestrita liberdade de manifestação da apelada, afastar a determinação para que haja potestativa aceitação de *"áudios, vídeos, imagens, documentos ou outros recursos tecnológicos, bem como que disponibilize a estrutura existente para permitir a transmissão e apresentação daqueles"* – tema

que haverá de ser solucionado no âmbito do parlamento, como ato *interna corporis*.

É o voto.