



CRÍTICA POLÍTICA, DECORO PARLAMENTAR E IMUNIDADE MATERIAL: ESTUDO DE CASO SOBRE A ATUAÇÃO DE VEREADOR NA CÂMARA MUNICIPAL DE BIRIGUI/SP

Rafael de Santi Zago¹

Faculdade de Ciências e Tecnologia de Birigui

rafaelzago@windowslive.com

Resumo: O presente estudo analisa a extensão da imunidade parlamentar material dos vereadores, tomando como objeto de estudo o requerimento de apuração de quebra de decoro protocolado pela chefe do Poder Executivo de Birigui/SP contra edil em virtude de discurso proferido em sede plenária. A problemática centra-se na distinção entre a crítica política contundente e o abuso de prerrogativa. Através de revisão bibliográfica e análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF), especialmente o Tema 469 de Repercussão Geral, conclui-se que manifestações proferidas no recinto da Câmara possuem presunção absoluta de nexo funcional, sendo a Casa Legislativa a única instância competente para sanções disciplinares, vedada a ingerência judicial ou responsabilização civil e criminal, sob pena de esvaziamento do mandato democrático.

Palavras-chave: Direito Constitucional; Imunidade Material; Vereador; Birigui.

Introdução

Historicamente, a imunidade parlamentar emerge não como um privilégio estamental conferido ao ocupante do cargo, mas como uma garantia instrumental destinada a assegurar o exercício livre e independente da representação popular. Originária do *Parliamentary Privilege*² do direito anglo-saxão e consolidada após a Revolução Francesa, a prerrogativa visa proteger o Legislativo contra arbitrariedades dos demais poderes, garantindo que o parlamentar não seja coagido ou punido por suas convicções políticas. No ordenamento jurídico brasileiro, essa proteção assume uma dimensão institucional, funcionando como um pressuposto de existência da própria democracia, ao permitir que as vozes divergentes e as minorias parlamentares possam fiscalizar o Executivo sem o receio de retaliações judiciais ou administrativas.

A imunidade material, especificamente, manifesta-se na forma de uma inviolabilidade civil e penal, que opera como uma causa de exclusão de tipicidade em relação a crimes de opinião (calúnia, injúria e difamação) ou danos morais. Segundo a doutrina clássica, essa inviolabilidade

¹ RAFAEL DE SANTI ZAGO é Escrivão de Polícia da Polícia Civil do Estado de São Paulo, bacharel em Administração de Empresas pela Faculdade Metodista de Birigui e graduando em Direito pela Faculdade de Ciências e Tecnologia de Birigui – FATEB.

² Sobre a gênese e evolução do *Parliamentary Privilege*, cf. MAY, Thomas Erskine. *Treatise on the Law, Privileges, Proceedings and Usage of Parliament*. 25. ed. London: LexisNexis, 2019. O autor define o privilégio parlamentar como o "somatório de direitos peculiares usufruídos por cada Casa coletivamente e pelos membros de cada Casa individualmente, sem os quais seria impossível exercer suas funções". Disponível em: erskinemay.parliament.uk. Acesso em: 05 fev. 2026.



é o "escudo da palavra", essencial para que o debate público ocorra com a necessária veemência que a fiscalização da coisa pública exige. No âmbito dos municípios, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 29, inciso VIII, estendeu essa proteção aos vereadores, embora tenha imposto um critério espacial — os limites da circunscrição municipal — e um critério finalístico — o nexo funcional com o exercício do mandato.

Contudo, a delimitação dessa fronteira entre a crítica política contundente e a ofensa pessoal gratuita tem sido objeto de intenso debate nos tribunais e nas casas legislativas. A imunidade material não deve ser interpretada como um "salvo-conduto" para a prática de ilícitos alheios à função, mas o Supremo Tribunal Federal tem reiteradamente decidido que, quando o discurso ocorre dentro do recinto parlamentar, a presunção de nexo funcional é absoluta. Isso ocorre porque o parlamento é o espaço por excelência do dissenso e da exposição de ideias, onde a liberdade de expressão é potencializada em favor do interesse público, cabendo apenas ao próprio órgão legislativo a aplicação de sanções disciplinares por eventuais excessos que firam o decoro.

A imunidade parlamentar material não é um privilégio pessoal, mas uma garantia institucional voltada à proteção do livre exercício do mandato. No âmbito municipal, essa prerrogativa encontra substrato no Art. 29, VIII da Constituição Federal, que estabelece a inviolabilidade dos vereadores por suas opiniões, palavras e votos. O caso concreto em Birigui/SP, onde críticas à gestão pública foram interpretadas como possível quebra de decoro, exige uma análise sobre a fronteira entre a fiscalização política e a ofensa pessoal.

O caso em tela versa sobre representação por quebra de decoro parlamentar protocolada pela Chefe do Executivo de Birigui/SP contra edil, em razão de falas proferidas em 16 de setembro de 2025. O cerne da controvérsia reside em definir se expressões como “eu não vou dizer aqui se é ato de corrupção, eu não vou dizer se é algum esquema, mas eu me preocupo...”, “isso chama má gestão. Isso chama desrespeito com o dinheiro público”, “tudo quer fazer para encher o balcão de negócios essa Prefeitura Municipal de Birigui” e “tudo que está vindo para essa cidade é esquema, é meio ilícito” extrapolam a crítica política para ingressar no campo do ilícito civil ou penal.

Metodologia

A presente investigação adota o método indutivo, partindo da análise de um fenômeno jurídico particular — o caso concreto ocorrido na Câmara Municipal de Birigui/SP — para a

construção de conclusões generalizáveis acerca da extensão da imunidade parlamentar material no Direito Constitucional brasileiro. A escolha por este método justifica-se pela necessidade de observar como as normas abstratas e a jurisprudência dos tribunais superiores se materializam em situações de conflito institucional no âmbito do municipalismo.

Quanto à abordagem do problema, a pesquisa caracteriza-se como qualitativa, uma vez que não se ocupa da mensuração estatística de casos, mas sim da compreensão profunda do sentido, do alcance e da natureza jurídica da prerrogativa de inviolabilidade. A análise qualitativa permitiu a interpretação das nuances do discurso parlamentar em confronto com os direitos de personalidade e os deveres de decoro, sob a ótica da teoria dos direitos fundamentais.

1. Imunidade Parlamentar Absoluta, Relativa e Assimetria Federativa

No ordenamento constitucional brasileiro, a imunidade parlamentar desdobra-se em duas vertentes de naturezas distintas: a imunidade material (inviolabilidade) e a imunidade formal (processual). A imunidade material, frequentemente classificada pela doutrina como absoluta em seu campo de incidência, exclui a criminalidade e a ilicitude civil de opiniões, palavras e votos. Segundo Moraes (2023), trata-se de uma prerrogativa que protege o parlamentar contra qualquer tipo de perseguição judicial pelo conteúdo de sua manifestação, desde que guarde nexos com o mandato. Por outro lado, a imunidade formal é relativa e refere-se à proteção contra a prisão ou ao rito de processamento criminal, garantindo que o parlamentar não seja afastado de suas funções por decisões judiciais arbitrárias sem o crivo de sua respectiva Casa Legislativa.

Contudo, existe uma importante distinção estrutural entre o regime jurídico dos Deputados Federais e Senadores em relação ao dos Vereadores. Enquanto os membros do Congresso Nacional gozam de inviolabilidade material por suas opiniões em todo o território nacional, independentemente de estarem dentro ou fora do recinto parlamentar, desde que em função do cargo, a imunidade dos Vereadores é geograficamente circunscrita. Conforme esclarece Silva (2020), a proteção do edil possui um limite espacial rigoroso: os limites do município. Além disso, os vereadores não possuem a chamada imunidade formal ou processual, ou seja, não gozam de foro por prerrogativa de função perante Tribunais Superiores, nem da impossibilidade de prisão ou necessidade de licença da Casa para o prosseguimento de ações penais, garantias estas restritas aos parlamentares federais e estaduais por simetria.

Dessa forma, a imunidade material do vereador, embora absoluta no que tange ao conteúdo do discurso proferido na tribuna, é relativa quanto à sua extensão territorial e à



ausência de garantias processuais de foro. No estudo de caso envolvendo a Câmara Municipal de Birigui, essa distinção é crucial, pois a proteção que ampara o vereador é estritamente a material. Como bem observa Zago (2024), essa proteção territorializada exige que o nexo funcional seja analisado com lupa; todavia, uma vez proferida a fala no recinto da Câmara Municipal — o espaço sagrado da política local —, a imunidade material do vereador equipara-se à dos parlamentares federais em termos de eficácia, impedindo que o Poder Executivo utilize o aparato judiciário para silenciar críticas à administração pública municipal.

2. O Nexo Funcional e o Critério Territorial

A imunidade parlamentar material, tecnicamente denominada inviolabilidade, constitui uma prerrogativa institucional de matriz histórica essencial à independência do Poder Legislativo. No constitucionalismo brasileiro, essa garantia não é lida como um direito subjetivo de cunho pessoal, mas como uma garantia de ordem pública. Conforme leciona Silva (2020), a imunidade material exclui o crime nos casos em que o parlamentar, no exercício de suas funções, profere palavras ou opiniões que, em condições ordinárias, poderiam configurar crimes contra a honra. Para o autor, a inviolabilidade é absoluta no que tange a opiniões, palavras e votos, operando como uma barreira intransponível à pretensão punitiva do Estado e à responsabilidade civil, desde que respeitados os balizadores constitucionais de espaço e função.

Nessa perspectiva, o instituto protege o parlamentar enquanto tal, assegurando o que a doutrina clássica denomina de *free speech*³. Moraes (2023) reforça que essa proteção visa garantir a plena liberdade de expressão e manifestação dos representantes do povo, para que possam exercer seus mandatos com independência, especialmente na tribuna, que é o local de ressonância das demandas sociais. Para o referido autor, a imunidade material do vereador, prevista no art. 29, VIII, da Carta Magna, exige o binômio "circunscrição municipal" e "pertinência com o mandato", sendo que, no recinto da Câmara, a relação entre a fala e a função parlamentar possui uma conexão presumida e reforçada.

Neste sentido, a imunidade parlamentar material atua como um instrumento de salvaguarda do sistema democrático. Ao impedir que o parlamentar seja processado por suas opiniões, o ordenamento jurídico privilegia o interesse coletivo na livre fiscalização do Poder Executivo em detrimento de interesses privados de governantes que se sintam atingidos por

³ *Free speech* é a concepção clássica da liberdade de expressão segundo a qual o discurso político deve receber proteção reforçada, por constituir elemento essencial à representação popular, ao debate público e à fiscalização do poder.



críticas ácidas. Trata-se, em última análise, de uma garantia da própria sociedade em ver seus representantes atuando sem amarras ou receios de perseguição judicial por discursos proferidos no palco do debate político.

Diferente dos parlamentares federais, cuja imunidade material abrange todo o território nacional, o vereador goza de proteção limitada à circunscrição do município. Contudo, o Supremo Tribunal Federal consolidou no RE 600.063 (Tema 469) que "nos limites da circunscrição do município e havendo nexos com o exercício do mandato, a imunidade material do vereador é absoluta".

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. IMUNIDADE PARLAMENTAR DE VEREADOR. REPERCUSSÃO GERAL – TEMA 469: 1. No presente caso, havendo sido evidenciada a relação entre o fato em tese ofensivo e a atividade do parlamentar, bem como tendo as declarações sido feitas nos limites da circunscrição do Município, o recorrente está abrangido pelo campo de incidência da imunidade parlamentar. [...] 6. Restou claro, do trecho da decisão acima transcrita, que o recorrente, apesar de desqualificar moralmente o recorrido, ateve suas declarações às suas impressões acerca da legitimidade do ocorrido ocupar cargo público, unindo ofensas ao desempenho do recorrido como prefeito municipal. 7. Dessa forma, a garantia da imunidade parlamentar pode ser invocada, por mais graves que sejam as palavras proferidas, quando a opinião guardar conexão com a atividade política e não possam ser dissociadas do mandato. 8. A imunidade parlamentar compreende o direito de crítica à conduta dos demais integrantes do Poder Legislativo ou da Administração Pública como um todo. A afirmação de que o Prefeito Municipal teria cometido um delito, ainda que feito de forma grosseira, está inserido no âmbito da imunidade parlamentar, mormente quando proferido durante Sessão Plenária da Câmara dos Vereadores. (ARE 1.103.498 AgR/MS, j. 05/10/2018, Relator: Min. ROBERTO BARROSO)

No caso relacionado ao município de Birigui, interior do Estado de São Paulo, o discurso do vereador ocorreu no recinto da Câmara de Vereadores, o que, segundo a doutrina de Moraes (2023), gera uma presunção de nexos funcional. Quando o parlamentar utiliza a tribuna para questionar a aplicação de recursos públicos, ele exerce a função precípua de controle e fiscalização do Executivo.

3. Inviolabilidade e Quebra de Decoro

A distinção entre a proteção jurídica conferida pela imunidade material e a sujeição ao regime ético-disciplinar das Casas Legislativas é fundamental para a compreensão do instituto



da imunidade parlamentar. Enquanto a inviolabilidade prevista na Constituição Federal (art. 29, VIII) obsta a responsabilização externa (civil ou criminal), ela não imuniza o parlamentar perante seus pares. Conforme assevera Silva (2020), a imunidade não implica em uma irresponsabilidade absoluta; o que ocorre é um deslocamento de competência. Assim, eventuais excessos de linguagem ou comportamentos considerados incompatíveis com a dignidade do cargo devem ser processados e julgados pela própria Câmara Municipal, sob o rito da quebra de decoro parlamentar, preservando-se a autonomia do Poder Legislativo.

Nesse contexto, o estudo de caso em Birigui/SP ilustra a tensão entre a crítica administrativa e o abuso da prerrogativa. Zago (2024) argumenta que a imunidade parlamentar respalda o vereador precisamente em situações de embate político fervoroso, onde a linguagem utilizada pode se afastar do padrão correto. Para o autor, se o discurso fosse invariavelmente ilibado e dócil, a própria existência da prerrogativa seria despendida. A proteção jurídica visa garantir que o parlamentar, culto ou não, possa expressar sua indignação e exercer seu papel fiscalizador sem o temor de que sua retórica seja interpretada como crime de opinião por agentes externos.

Todavia, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, ao fixar o entendimento no Tema 469, reforçou que o controle sobre o conteúdo das falas proferidas no recinto da Câmara é matéria *interna corporis*. Como bem aponta Moraes (2023), o Judiciário não deve atuar como censor do mérito das opiniões parlamentares, sob pena de violação ao princípio da separação dos poderes. Se o vereador utiliza a tribuna para denunciar "esquemas" ou "má gestão", ele está exercendo a essência do mandato. O controle de tais falas, se consideradas ofensivas pela municipalidade, deve restringir-se ao âmbito do Conselho de Ética, respeitando-se os limites do Regimento Interno e da Lei Orgânica municipal.

A imunidade parlamentar respalda inclusive o uso de linguagem não incorreta ou agressiva, desde que voltada ao debate público. O STF, no Inq 3.814, reafirmou que, dentro da Casa Legislativa, não cabe ao Judiciário perquirir sobre a pertinência do teor das afirmações, pois o controle de excessos é matéria *interna corporis*. Portanto, embora a Prefeitura Municipal possa provocar a Câmara por suposta quebra de decoro (baseada no Regimento Interno), a esfera jurídica (civil e penal) permanece bloqueada pela inviolabilidade material. A sanção, se houver, é exclusivamente política e administrativa, aplicada pelos seus pares.

Em última análise, a tentativa de judicializar ou criminalizar críticas contundentes à gestão pública, como no caso em tela, representa um risco ao equilíbrio democrático. A inviolabilidade material funciona como um escudo contra o arbítrio, permitindo que o debate sobre o dinheiro



público ocorra de forma desinibida. Conforme conclui Zago (2024), a imunidade não é um manto de impunidade, mas um instrumento de garantia para que qualquer cidadão eleito possa participar da vida política sem represálias jurídicas imediatas por suas convicções, restando à Casa Legislativa a tarefa — e o ônus — de zelar pela urbanidade e pelo decoro em suas sessões Plenárias.

Conclusão

A análise do caso concreto ocorrido na Câmara Municipal de Birigui/SP permite concluir que a imunidade parlamentar material dos vereadores não constitui um privilégio odioso, mas uma garantia institucional inafastável para a higidez do regime democrático municipal. Como demonstrado ao longo deste estudo, a inviolabilidade prevista no art. 29, VIII, da Constituição Federal, opera como um anteparo necessário contra tentativas de instrumentalização do Poder Judiciário ou do Direito Penal com o fito de silenciar a oposição política. No recinto da Casa Legislativa, a liberdade de expressão do parlamentar é potencializada, transmutando-se em um dever-poder de fiscalização que não pode ser inibido pelo receio de represálias civis ou criminais por parte de gestores que se sintam atingidos por críticas ácidas.

Nessa perspectiva, as falas do vereador objeto desta lide — ao utilizar expressões como "má gestão", "esquema" e "meio ilícito" — encontram-se integralmente sob o manto da imunidade material absoluta. Conforme a tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 469, a existência de nexos funcional e o critério territorial — limites da circunscrição de Birigui — são claros e incontestáveis. A proteção jurídica deve ser garantida mesmo em situações onde a linguagem se distancia do rigor acadêmico ou da polidez, pois a tribuna é, por excelência, o palco do dissenso e do controle orçamentário, onde o interesse público na transparência da gestão sobrepõe-se ao direito individual à honra subjetiva de ocupantes de cargos políticos.

Ademais, é imperativo reforçar a distinção entre a irresponsabilidade jurídica externa e a responsabilidade política interna. O reconhecimento da imunidade material não implica em conferir ao edil um "salvo-conduto" para o arbítrio total, mas sim em reconhecer a competência exclusiva do Poder Legislativo para o exercício do controle ético-disciplinar. Sob a luz da doutrina, eventuais excessos que configurem quebra de decoro parlamentar devem ser dirimidos por seus pares, em rito próprio, vedada a interferência de outros Poderes sobre o mérito das opiniões proferidas. A judicialização de críticas políticas proferidas em sede plenária representa,



portanto, uma grave violação ao princípio da separação dos poderes e um retrocesso nas garantias democráticas.

O estudo de caso envolvendo o uso da tribuna na sede do Poder Legislativo de Birigui demonstra que as falas do vereador, por estarem inseridas no contexto de fiscalização orçamentária e proferidas no espaço sagrado da tribuna, são integralmente protegidas pela imunidade material. A tentativa de criminalizar ou judicializar críticas à gestão pública configura ameaça à independência do Poder Legislativo. A imunidade existe, precisamente, para garantir que o representante eleito possa atuar sem o temor de represálias judiciais por suas convicções políticas.

Em última análise, o estudo conclui que a manutenção da inviolabilidade dos vereadores em Birigui é medida que se impõe para assegurar que qualquer cidadão eleito possa exercer sua função representativa sem temor de asfixia jurídica. A imunidade parlamentar serve à sociedade, e não ao parlamentar individualmente, pois garante que o debate sobre a aplicação dos recursos públicos e a condução da administração municipal ocorra de forma plena e desimpedida. Proteger a palavra do vereador na tribuna é, em essência, proteger o direito do eleitor de ser representado por uma voz livre, capaz de questionar, denunciar e fiscalizar os atos do Poder Executivo com a independência exigida pela Constituição Federal.

Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Presidência da República.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário nº 600.063/SP - Tema 469**. Relator p/ Acórdão: Min. Luís Roberto Barroso. **DJe** 15/05/2015.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 39. ed. São Paulo: Atlas, 2023.

ZAGO, Rafael de Santi. **Imunidade Parlamentar: estudo de caso relacionado à prerrogativa do Vereador durante uso da tribuna na Câmara Municipal de Birigui – SP**. Anais do VII Simpósio da FATEB, 2024. Disponível em: <https://www.even3.com.br/anais/7-simposio-da-fateb/1357210-imunidade-parlamentar--estudo-d-e-caso-relacionado-a-prerrogativa-do-vereador-durante-uso-da-tribuna-na-camara-mu/>. Acesso em: 05 fev. 2026.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 43. ed. São Paulo: Malheiros, 2020.

STF. **Recurso Extraordinário 600.063 (Tema 469)**. Relator: Min. Marco Aurélio. Redator para o acórdão: Min. Roberto Barroso. Julgado em 25/02/2015.



STF. Informativo STF nº 1152 - Imunidade Material e Responsabilidade do Estado.
Publicado em 16 out. 2025. Disponível em:
<https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/estado-nao-deve-indenizar-pessoas-ofendidas-por-discursos-de-parlamentares-decide-stf/>. Acesso em: 05 fev. 2026.