

Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 9113619-81.2015.8.24.0000, de Tijucas  
Relator: Des. Fernando Carioni

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 42, §§ 3º, 4º, 5º, 6º 7º E 8º DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE TIJUCAS. NORMA QUE CONFERE IMUNIDADE FORMAL E PRERROGATIVA DE FORO AOS PARLAMENTARES MUNICIPAIS. IMUNIDADES FORMAIS ATRIBUÍDAS PELA CONSTITUIÇÃO FEDERAL APENAS AOS MEMBROS DO CONGRESSO NACIONAL E DEPUTADOS ESTADUAIS. IMPOSSIBILIDADE DE EXTENSÃO AOS VEREADORES. TEXTO CONSTITUCIONAL QUE GARANTE AOS MEMBROS DO PARLAMENTO MUNICIPAL APENAS IMUNIDADE MATERIAL. INVOLABILIDADE POR OPINIÕES, PALAVRAS E VOTOS. VIOLAÇÃO AO ART. 211, VIII, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. PRERROGATIVA DE FORO. INFRINGÊNCIA AO ART. 83, XI, "A" E "B", DA CARTA ESTADUAL. PECHA DE INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

As regras constitucionais que conferem imunidades formais aos membros do Congresso Nacional e deputados estaduais não se aplicam aos vereadores, tampouco podem ser a eles estendidas pelas leis orgânicas municipais.

Aos parlamentares municipais é garantida tão-somente a imunidade material, ou seja, a inviolabilidade pelas opiniões, palavras e votos emitidos no exercício do mandato e na circunscrição do município.

A Constituição Federal não impede que a Carta Estadual indique o Tribunal de Justiça como competente para processar e julgar os vereadores nas infrações penais comuns; todavia, a Constituição do Estado de Santa Catarina não enumera os parlamentares municipais entre as autoridades que gozam de prerrogativa de foro em razão de função, do que decorre a inconstitucionalidade da lei orgânica que atribuir foro privilegiado aos vereadores.

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Ação Direta de In-

Gabinete Des. Fernando Carioni

9113619-81.2015.8.24.0000

2

constitucionalidade n. 9113619-81.2015.8.24.0000, da comarca de Tijucas (1<sup>a</sup> Vara Cível), em que é Requerente Coordenador Geral do Centro de Apoio Operacional do Controle de Constitucionalidade CECCON e Requerido Câmara de Vereadores de Tijucas:

O Órgão Especial decidiu, por votação unânime, julgar procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade dos §§ 3º a 8º do art. 42 da Lei Orgânica do município de Tijucas. Custas legais.

Presidiu a sessão, realizada no dia 15 de fevereiro de 2017, com voto, o Exmo. Sr. Des. Torres Marques, e dela participaram os Exmos. Srs. Des. Rui Fortes, Marcus Túlio Sartorato, Ricardo Fontes, Salim Schead dos Santos, Maria do Rocio Luz Santa Ritta, Jaime Ramos, Alexandre d'Ivanenko, Lédio Rosa de Andrade, Jorge Schaefer Martins, Sérgio Izidoro Heil, Jânio Machado, Raulino Jacó Brüning, Ronei Danielli, Ricardo Roesler, Rodrigo Collaço, Vera Lúcia Ferreira Copetti, Pedro Manoel Abreu, Newton Trisotto, Luiz César Medeiros e Sérgio Roberto Baasch Luz. Funcionou como Representante do Ministério Público o Exmo. Sr. Dr. Durval da Silva Amorim.

Florianópolis, 20 de fevereiro de 2017.

Fernando Carioni  
RELATOR

Gabinete Des. Fernando Carioni

## RELATÓRIO

O Ministério Público do Estado de Santa Catarina propôs ação direta de inconstitucionalidade contra os §§ 3º a 8º do art. 42 da Lei Orgânica do município de Tijucas, por violação aos arts. 83, inciso XI, alíneas "a" e "b", e 111, inciso VIII, ambos da Constituição do Estado e Santa Catarina.

Afirma, inicialmente, que a norma impugnada assegura aos vereadores do município de Tijucas imunidades parlamentares formais, bem como prerrogativa de foro em razão de função, possuindo o seguinte teor:

Art. 42. Os vereadores são invioláveis, no exercício do mandato e na circunscrição do Município, por sua opiniões, palavras e votos.

§ 1º (Revogado pela Emenda à Lei Orgânica nº 1/2004)

§ 2º (Revogado pela Emenda à Lei Orgânica nº 1/2002)

3º Os vereadores, desde a expedição do diploma, serão submetidos a julgamento perante o Tribunal de Justiça do Estado Santa Catarina, (Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 1/2011)

4º Os vereadores não serão obrigados a testemunhar sobre informações recebidas ou prestadas em razão do exercício do mandato, nem sobre as pessoas que lhes confiaram ou deles receberam informações;

5º As imunidades dos vereadores subsistirão durante o estado de sítio, só podendo ser suspensas mediante o voto de dois terços dos membros da Câmara, nos casos de atos praticados fora do recinto da Casa, que sejam incompatíveis com a execução da medida;

6º A incorporação de vereadores às Forças Armadas, embora militares e ainda que em tempo de guerra, dependerá de prévia licença da Câmara de Vereadores;

§ 7º O vereador, durante o exercício do mandato legislativo, não poderá ser atingido por processo, cuja acusação foi efetuada antes da posse.

§ 8º Desde a expedição do diploma, os membros da Câmara de Vereadores não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável. Nesse caso, os autos serão remetidos dentro de vinte e quatro horas à Casa respectiva, para que, pelo voto da maioria de seus membros, resolva sobre a prisão. (Redação acrescida pela Emenda à Lei Orgânica nº 1/2011).

Esclarece que os §§ 4º a 8º do art. 42 da Lei Orgânica de Tijucas atribuem aos vereadores as seguintes imunidades formais ou relativas: a) isenção do dever de testemunhar sobre informações recebidas ou prestadas em razão do exercício do mandato e sobre as pessoas que lhe confiarem ou deles receberem informações; b) manutenção das imunidades durante o estado de sítio, só podendo ser suspensas mediante o voto de dois terços dos membros da Câmara.

mara, nos casos de atos praticados fora do recinto da casa, que sejam incompatíveis com a execução da medida; c) necessidade de prévia licença da Câmara de Vereadores para incorporação às Forças Armadas, ainda que se tratem de militares e estejam em tempo de guerra; d) proibição de serem processados criminalmente por acusação efetuada antes da posse; e e) vedação de prisão, salvo em flagrante de crime inafiançável.

Destaca que, com exceção do § 7º, os referidos dispositivos da lei municipal reprimam a redação dos §§ 2º, 6º, 7º e 8º do art. 53 da Constituição Federal, os quais atribuem as mesmas prerrogativas aos Deputados Federais e Senadores.

Menciona que o § 7º da norma questionada proíbe que, durante o exercício do mandato, o vereador seja processado por eventual delito praticado antes da posse. Acrescenta que Constituição Federal, em sua redação original, exigia, em seu art. 53, § 1º, prévia licença da respectiva casa para o processamento de Deputados Federais e Senadores, exigência não mais prevista com o advento da Emenda Constitucional n. 35/2001.

Salienta que a Constituição do Estado de Santa Catarina, que em simetria com a Carta Federal, atribui as mesmas prerrogativas aos Deputados Estaduais.

Sustenta que, em relação aos vereadores, não existe norma semelhante à do § 1º do art. 27 da Constituição Federal, que determina a aplicação aos Deputados Estaduais das regras de inviolabilidade e de imunidade dos parlamentares federais.

Enfatiza que os vereadores somente gozam de inviolabilidade por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do município, conforme prevê expressamente o art. 29, inciso VIII, da Constituição Federal, cuja redação foi necessariamente repisada no art. 111, inciso VIII, da Constituição Estadual.

Alega que daí decorre, por força do princípio da simetria, que as

Gabinete Des. Fernando Carioni

Constituições Estaduais e as Leis Orgânicas Municipais não podem estender as imunidades formais aos vereadores.

Aduz, por outro lado, a inconstitucionalidade do § 3º do art. 42 da referida Lei Orgânica, que estabelece a prerrogativa de foro, por invadir competência do constituinte estadual para definir as atribuições do Tribunal de Justiça, conflitando com o art. 83, inciso XI, alíneas "a" e "b", e com o art. 111, inciso VIII, ambos da Constituição do Estado de Santa Catarina.

Esclarece que a Constituição Federal não estabelece foro especial para os vereadores; todavia, nada obsta que essa prerrogativa conste nas Cartas Estaduais, na medida em que, nos termos do art. 125, § 1º, da Constituição Federal, cabe ao constituinte decorrente definir as competências dos seus Tribunais.

Adverte, por fim, que somente norma de estatura constitucional pode definir as atribuições do Tribunal de Justiça, razão pela qual a prerrogativa de foro atribuída aos vereadores, por se tratar de hipótese de competência originária do Tribunal de Justiça, deve estar necessária e expressamente prevista na Constituição Estadual.

Requer, diante desse contexto, a procedência do pedido para o fim de ver declarada a inconstitucionalidade dos §§ 3º, 4º, 5º, 6º 7º e 8º do art. 42 da Lei Orgânica do município de Tijucas.

Inexistente pedido de liminar, foram solicitadas informações às autoridades das quais emanou a lei impugnada.

O Presidente da Câmara Municipal informou que os §§ 1º a 7º do art. 42 a Lei Orgânica do município de Tijucas foram incidentalmente declarados inconstitucionais, como também reconheceu existir a restrição das imunidades dos vereadores e a inexistência de previsão válida de prerrogativa de foro em razão da função exercida no parlamento municipal.

O Procurador-Geral do município, abstendo-se do seu *munus* constitucional de realizar a defesa da norma, afirmou que o pedido inicial deve ser

9113619-81.2015.8.24.0000

6

acolhido *in toto*, tendo em vista que este Tribunal de Justiça já se pronunciou no sentido da sua constitucionalidade.

Lavrhou parecer pela dnota Procuradoria-Geral de Justiça o Exmo. Sr. Dr. Basílio Elias De Caro, que se manifestou pela procedência do pedido, a fim de que seja declarada a constitucionalidade dos §§ 3º a 8º do art. 42 da Lei Orgânica do Município de Tijucas.

Este é o relatório.

Gabinete Des. Fernando Carioni

9113619-81.2015.8.24.0000

7

## VOTO

Pretende o requerente ver declarada a constitucionalidade dos §§ 3º a 8º do art. 42 da Lei Orgânica do município de Tijucas, que estende aos vereadores imunidades formais e prerrogativa de foro em razão de função, por afronta aos arts. 83, inciso XI, alíneas "a" e "b", e 111, inciso VIII, ambos da Constituição do Estado de Santa Catarina.

A Constituição Federal atribui aos Deputados Federais e Senadores imunidades e prerrogativas para atuarem, no exercício de suas funções constitucionais, com plena liberdade e independência. Dentre elas, destacam-se a imunidade material – art. 53, *caput*, CF – que é a inviolabilidade parlamentar por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos, bem como a imunidade formal – art. 53, §§ 2º, 3º, 4º e 5º, CF – a qual garante ao congressista a impossibilidade de ser ou permanecer preso ou, ainda, a possibilidade de sustação do andamento da ação penal por crimes praticados após a diplomação. A Carta Federal, contempla, ainda, as prerrogativas de foro (art. 53, § 1º), de isenção do dever de testemunhar (art. 53, § 6º) e do serviço militar (art. 53, § 7º).

Já os §§ 3º a 8º do art. 42 da Lei Orgânica de Tijucas atribuem os vereadores as seguintes imunidades formais e prerrogativas: a) isenção do dever de testemunhar sobre informações recebidas ou prestadas em razão do exercício do mandato e sobre as pessoas que lhe confiarem ou deles receberem informações; b) manutenção das imunidades durante o estado de sítio, só podendo ser suspensas mediante o voto de dois terços dos membros da Câmara, nos casos de atos praticados fora do recinto da casa, que sejam incompatíveis com a execução da medida; c) necessidade de prévia licença da Câmara de Vereadores, para incorporação às Forças Armadas, ainda que se tratem de militares e estejam em tempo de guerra; d) proibição de serem processados criminalmente por acusação efetuada antes da posse; e) vedação de prisão, salvo em flagrante de crime inafiançável; e f) prerrogativa de foro.

Assim, com exceção do § 7º, os referidos dispositivos da lei muni-

Gabinete Des. Fernando Carioni

cipal reprimam a redação do art. 53 da Constituição Federal, os quais atribuem as mesmas prerrogativas aos deputados federais e senadores.

A Constituição Estadual, em simetria com a Constituição Federal, estende as mesmas imunidades e prerrogativas conferidas aos membros do Congresso Nacional aos Deputados Estaduais – art. 27, § 1º, CE.

No que se refere às imunidades conferidas ao parlamentares municipais, a Constituição do Estado de Santa Catarina, em retrato ao disposto no art. 29, VIII, da Carta Federal, garante em seu art. 111, inciso VIII:

Art. 111. O Município rege-se 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 na Constituição Federal e nesta Constituição, e os seguintes preceitos:

[...]

VIII - inviolabilidade dos Vereadores por suas opiniões, palavras e votos, no exercício dos mandatos e na circunscrição do Município;

Conclui-se, assim que, no desempenho de suas funções, aos vereadores é garantida tão-somente a imunidade material, ou seja, a inviolabilidade pelas opiniões, palavras e votos emitidos no exercício do mandato e na circunscrição do município, silenciando o texto constitucional acerca das demais imunidades e prerrogativas conferidas aos senadores e deputados federais e estaduais.

Dessa forma, tem-se que a Constituição Federal ao estender expressamente aos vereadores a imunidade material (inviolabilidade), implicitamente vedou que a eles fossem conferidas as imunidades formais e demais prerrogativas outorgadas aos senadores, deputados federais e estaduais.

Sobre o tema, Alexandre de Moraes assevera que "segundo a tradição de nosso direito constitucional, não houve previsão de imunidades formais aos vereadores; porém, em relação às imunidades materiais o legislador constituinte inovou, garantindo-lhe a inviolabilidade por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município" (*Direito constitucional*. 27 ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 305).

Adiante, ressalta o doutrinador que "não existe qualquer possibili-

Gabinete Des. Fernando Carioni

dade de criação pelas Constituições Estaduais, ne pelas respectivas leis orgânicas dos Municípios, de imunidades formais em relação aos vereadores, e tampouco de ampliação da imunidade material, uma vez que a competência para legislar sobre direito civil, penas e processual é privativa da União, nos termos do art. 22, I, da Constituição Federal" (*op. cit.* p. 306).

Na mesma direção, Hely Lopes Meirelles destaca que "os vereadores não gozam de imunidade parlamentar ou de foro especial, nem a Justiça depende de autorização da Câmara para processá-los por qualquer crime. E, por se tratar de garantia política e privilégio processual – matérias de competência privativa da União (CF, art. 22, I) –, não podem as leis orgânicas municipais legislar sobre o assunto" (*Direito municipal brasileiro*. 17 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013. p. 651).

Por fim, Marcelo Novelino conclui que "os Vereadores não gozam das mesmas garantias conferidas aos Parlamentares federais e estaduais. [...] a tradição de não lhes conceder imunidade formal foi mantida pela Constituição de 1988, não podendo ser conferida por nenhum outro diploma legal" (*Manual de direito constitucional*. 9 ed. São Paulo: Método, 2014. p. 758).

A respeito, já decidiu o Supremo Tribunal Federal:

O Estado-membro não tem competência para estabelecer regras de imunidade formal e material aplicáveis a Vereadores. A Constituição Federal reserva à União legislar sobre Direito Penal e Processual Penal. As garantias que integram o universo dos membros do Congresso Nacional (CF, artigo 53, §§ 1º, 2º, 5º e 7º), não se comunicam aos componentes do Poder Legislativo dos Municípios. Precedentes (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 371, Relator Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, j. 5-9-2002).

Outrossim, o § 7º do art. 42 da Lei Orgânica de Tijucas, proíbe que, durante o exercício do mandato, o vereador seja processado por eventual delito praticado antes da posse.

A Constituição Federal, em sua redação original, trazia norma semelhante no § 1º do art. 53, o qual exigia prévia licença da respectiva casa para o processamento dos membros do Congresso Nacional; todavia, tal exigência foi abolida do texto constitucional com o advento da Emenda Constitucional n.

35/2001.

Diante desse quadro, inquestionável a inconstitucionalidade dos §§ 4º a 8º do art. 42 da Lei Orgânica do município de Tijucas que conferem aos parlamentares municipais imunidade formal e prerrogativas não previstas no texto constitucional.

No que se refere a prerrogativa de foro, conferida aos vereadores do município de Tijucas pelo § 3º do art. 42 da Lei Orgânica, a Constituição Federal, no § 1º do art. 125, dispõe que *"a competência dos tribunais será definida na Constituição do Estado, sendo a lei de organização judiciária de iniciativa do Tribunal de Justiça"*.

Nesse diapasão, infere-se que nada impede que a Constituição Estadual conceda aos parlamentares municipais prerrogativa de foro, submetendo-os a julgamento perante o Tribunal de Justiça Estadual.

A respeito do foro privilegiado para os vereadores, Alexandre de Moraes enfatiza que "em face do art. 125, § 1º, da Constituição Federal, não existirá óbice à Constituição estadual em prever o Tribunal de Justiça como juízo competente para os processos e julgamentos nas infrações penais comuns, se assim o legislador constituinte estadual preferir (*Direito constitucional*. 27 ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 306).

Ocorre que a Constituição do Estado de Santa Catarina, ao disciplinar a competência deste Tribunal de Justiça, em seu art. 83, inciso XI, alíneas "a" e "b", não elenca os vereadores entre as autoridades que gozam de prerrogativa de foro em razão de função. Veja-se:

Art. 83. Compete privativamente ao Tribunal de Justiça:  
[...]

XI - processar e julgar, originariamente:

a) nos crimes comuns, o Vice-Governador do Estado, os Deputados e o Procurador-Geral de Justiça;

b) nos crimes comuns e de responsabilidade, os secretários de Estado, salvo a hipótese prevista no art. 75, os juízes e os membros do Ministério Público, os prefeitos, bem como os titulares de fundações, autarquias e empresas públicas, nos crimes de responsabilidade, ressalvada a competência da Justiça

Eleitoral.

Assim, tem-se que o § 3º do art. 42 da Lei Orgânica do município de Tijucas invadiu competência exclusiva do constituinte decorrente para definir as atribuições do Tribunal de Justiça. Daí decorre o vício de inconstitucionalidade do dispositivo.

Por derradeiro, importante mencionar que este Tribunal de Justiça, na Arguição de Inconstitucionalidade n. 1988.041343-6, já havia se manifestado sobre a inconstitucionalidade dos §§ 1º a 7º do art. 42 da Lei Orgânica de Tijucas. Vejamos:

Arguição de inconstitucionalidade. Declaração de inconstitucionalidade dos parágrafos 1º. a 7º. do artigo 42 da Lei Orgânica Municipal de Tijucas.

Não pode o legislativo municipal estabelecer imunidades e prerrogativas a vereadores, extrapolando o que estabeleceu a Constituição Federal (TJSC, Arguição de Inconstitucionalidade n. 1988.041343-6, de Tijucas, rel. Des. Protásio Leal Filho, j. em 17-4-1991).

Ante o exposto, julga-se procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade dos §§ 3º a 8º do art. 42 da Lei Orgânica do município de Tijucas.

Este é o voto.