



CENTRO DE EDUCAÇÃO SUPERIOR DE INHUMAS

FACULDADE DE INHUMAS

CURSO DE DIREITO

GUILHERME AUGUSTO SIQUEIRA SAMPAIO

**LIMITAÇÕES AS ATIVIDADES E IMUNIDADES DO VEREADOR
POR VIOLAÇÃO A PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS**

**INHUMAS, GOIÁS
2017**

GUILHERME AUGUSTO SIQUEIRA SAMPAIO

**LIMITAÇÕES AS ATIVIDADES E IMUNIDADES DO VEREADOR
POR VIOLAÇÃO A PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS**

Apresentação do Capítulo I do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) à Faculdade de Inhumas – FacMais, como requisito à obtenção do título de Bacharel em Direito, sob orientação da Profª Ma. Marcela Iossi Nogueira.

**INHUMAS - GO
2017**

GUILHERME AUGUSTO SIQUEIRA SAMPAIO

**LIMITAÇÕES AS ATIVIDADES E IMUNIDADES DO VEREADOR
POR VIOLAÇÃO A PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS**

AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO DO(S) ALUNO(S)

Monografia apresentada ao Curso de Direito, da Faculdade de Inhumas (FACMAIS)
como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Inhumas, 10 de abril de 2017.

BANCA EXAMINADORA

Professora Ma. Marcela Iossi Nogueira
(orientador e presidente)

Professora Esp. Rafael Bernardes Lucca
(Membro)

Professor Esp. Renan Granner Vaz
(Membro)

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

BIBLIOTECA FACMAIS

S1921

SAMPAIO, Guilherme Augusto Siqueira
LIMITAÇÕES AS ATIVIDADES E IMUNIDADES DO VEREADOR POR
VIOLAÇÃO A PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS/ Guilherme Augusto Siqueira Sampaio.
– Inhumas: FacMais, 2017.

48 f.: il.

Orientadora: Marcela Iossi Nogueira.

Monografia (Graduação em Direito) - Centro de Educação Superior de Inhumas -
FacMais, 2017.

Inclui bibliografia.

1. Entes Federados; 2. Discriminatório; 3. Inconstitucionalidade. I. Título.

CDU: 34

Dedico esta monografia aos nobres edis do Poder Legislativo do Município de Taquaral de Goiás, a minha família pela paciência com que está aguardando esta etapa de nossas vidas e aos mestres do Direito da Faculdade de Inhumas que tanto contribuem para sermos melhores em nossas carreiras e buscam nos orientar acima de tudo para nosso crescimento como seres humanos.

AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus, por conceder a vida e a oportunidade de estar sempre aprendendo.

Aos familiares pelo companheirismo e solidariedade com que agem com minha pessoa.

A minha orientadora Professora Ma. Marcela Iossi Nogueira por estar sempre cobrando a perfeição do presente trabalho.

Aos professores que souberam construir um amplo conhecimento para nós estudante do curso de direito.

Aos nossos colegas de curso que desde 2013 iniciamos juntos a construir este alicerce para o conhecimento.

O desenvolvimento humano só existirá se a sociedade civil afirmar cinco pontos fundamentais: igualdade, diversidade, participação, solidariedade e liberdade.

Hebert de Souza (Betinho)

RESUMO

Na busca pelo tratamento igual entre os Entes Federados, se fez necessário mostrar as atribuições e as imunidades do cargo de vereador, relacionado com os demais parlamentares brasileiros, para demonstrar o quão discriminatória é a Constituição Federal em relação aos ocupantes do Poder Legislativo, já que todos esses agentes políticos são eleitos pelo voto popular o que demonstra violação aos princípios da simetria das normas e da igualdade, ao não atribuir as mesmas condições para os cargos de vereador, havendo assim a inconstitucionalidade dentro da própria Constituição Federal, por violação aos referidos princípios que não os tratou de forma igual, sendo que esses princípios são mais importantes que as normas por serem mais flexíveis e atenderem a constante mutação pela qual passa a sociedade. O estudo é realizado através da pesquisa bibliográfica enquanto o procedimento utilizado foi a pesquisa documental onde foram observadas as decisões de nossos tribunais, afim de entender o porquê de um tratamento tão desigual entre esses agentes políticos.

Palavras-chave: Entes Federados. Discriminatório. Inconstitucionalidade.

ABSTRACT

In the quest for equal treatment among the Federated Entities, it was necessary to show the attributions and immunities of the position of councilman, related to the other Brazilian parliamentarians, to demonstrate how discriminatory the Federal Constitution is in relation to the occupants of the Legislative Branch, since all these political agents are elected by popular vote, which demonstrates violation of the principles of symmetry of norms and equality, by not assigning the same conditions to the positions of councilman, thus having unconstitutionality within the Federal Constitution itself, for violation of said principles who did not treat them equally, and these principles are more important than the rules because they are more flexible and take account of the constant change that society is going through. The study is carried out through bibliographical research while the procedure used was documental research where the decisions of our courts were observed, in order to understand why such a unequal treatment among these political agents.

Keywords: Federated Entities. Discriminatory. Unconstitutionality.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1 PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL	12
1.1 COMPETÊNCIA LEGISLATIVA	14
1.2 FUNÇÕES ATÍPICAS DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL	16
1.3 FUNÇÃO LEGISLATIVA	16
1.3.1 Iniciativa	17
1.3.2 Discussão	18
1.3.3 Votação	19
1.3.4 Sanção e Promulgação	19
1.3.5 Veto	19
1.4. FUNÇÃO FISCALIZATÓRIA	20
1.4.1 Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI)	20
1.4.2 Tribunal de Contas	21
2 PRERROGATIVAS DE FUNÇÃO DO CARGO DE VEREADOR	23
2.1 IMUNIDADE FORMAL	24
2.2 IMUNIDADE MATERIAL	28
2.3 OUTRAS IMUNIDADES	31
2.3.1 Prerrogativa de Foro em Razão da Função	31
2.3.2 Testemunho Limitado	32
2.3.3 Imunidade Militar	32
2.3.4 Imunidades no Estado de Sítio	32
3 INCONSTITUCIONALIDADES NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL POR VIOLAÇÃO À PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS	34
3.1 PRINCÍPIO DA SIMETRIA	37
3.2 PRINCÍPIO DA IGUALDADE	40
CONSIDERAÇÕES FINAIS	44
REFERÊNCIAS	45

INTRODUÇÃO

O tema em estudo vem trazer as limitações às atividades e imunidades dos vereadores por violação a princípios constitucionais e a problemática das suas atribuições e imunidades serem tão restrita se comparada com os demais parlamentares brasileiros

O que move a presente pesquisa é a inquietação nascente da observação cotidiana das normas que regem os parlamentares em geral. Isto porque é possível depreender-se da Constituição Federal um tratamento desigual para vereadores quando comparados a parlamentares estaduais e federais, apesar de a própria Constituição Federal ordenar o cumprimento dos princípios da igualdade e, ainda mais adequado ao questionamento, o princípio da simetria entre as normas que regem os entes federativos.

O tema apresentado trata das limitações as atividades e da imunidade do vereador por violação a princípios constitucionais mostrando as atribuições limitadas do vereador assim como suas imunidades restritas, sendo que os vereadores não contam com as prerrogativas que os demais agentes políticos do legislativo brasileiro, sendo essa uma clara discriminação para com eles.

O objetivo da presente pesquisa é mostrar as inconstitucionalidades trazidas pela própria Constituição Federal, que ordena o cumprimento dos direitos da igualdade e o atendimento ao princípio da simetria das normas, e, no entanto, propõe tratamento desigual entre os vereadores e os demais parlamentares brasileiros, fazendo com que os vereadores tenham atribuições e privilégios limitados quando relacionados aos demais parlamentares.

O trabalho se apoiou em pesquisa bibliográfica onde foram observados o entendimento de respeitados doutrinadores, para no final entender o motivo da não aplicação do princípio da simetria entre o vereador e os demais parlamentares das esferas Federal e Estadual, enquanto o procedimento técnico do tema estudado foi a pesquisa documental, onde observou-se as decisões do Supremo Tribunal Federal sobre a disparidade entre os parlamentares.

Sendo assim esse trabalho vem fazer um paralelo entre as diferenças das competências e imunidades além de trazer as inconstitucionalidades trazidas pela Constituição Federal, violando os princípios da simetria das normas e da igualdade, se divide em três capítulos.

No Capítulo I vem falar sobre a Competência Legislativa no âmbito municipal, de suas funções legislativas e também de suas funções atípicas e de todo o tramite que um projeto de lei tem em uma Câmara Municipal, sendo essa Unicameral (possui apenas uma casa legislativa).

No Capítulo II traz as diferenças das imunidades dos vereadores para os demais parlamentares da esfera federal e estadual, sendo que estes só contam com a prerrogativa de sua liberdade de expressar seu pensamento no exercício de sua função e na circunscrição do município quando manifestar-se de acordo com o exercício de sua função. Não tendo, assim os mesmos privilégios que Senadores e Deputados.

Para encerrar o Capítulo III fala sobre as inconstitucionalidades trazidas pela própria Constituição Federal, fazendo um link das atribuições dos vereadores, bem como as suas imunidades e fechando o trabalho mostrando que o princípio tem mais valor do que a norma, por isso o princípio da simetria deverá prevalecer, quando relacionados aos membros do Poder Legislativo Federal, Estadual e Municipal, que devem ser tratados com os mesmos direitos, sendo que a Constituição traz como um de seus princípios básicos o princípio da igualdade.

1. PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL

O Poder Legislativo Municipal é do tipo unicameral, sendo que este é composto por apenas uma casa legislativa, tendo esta casa legislativa como representantes do povo os vereadores, conforme nos ensina Pedro Lenza “O Poder Legislativo em âmbito estadual, municipal, distrital e dos Territórios Federais quando criados, ao contrário da estrutura do legislativo federal, é do tipo unicameral, pois composto por apenas uma casa” (LENZA, 2013, p. 525).

Os representantes desse poder são eleitos por votação direta pelos eleitores do município pelo sistema proporcional¹, para legislatura de quatro anos de acordo com o artigo 29, I da Constituição Federal. A Câmara Municipal tem autonomia para exercer a função legislativa e função fiscalizatória. Dessa forma o Senado Federal entende que: “Na função legislativa há produção de leis municipais sobre assuntos de interesse local enquanto na função fiscalizatória há o controle de atos do Poder Executivo” (BRASIL, 2016, p.19).

Tanto a função legislativa, quanto a função fiscalizatória é exercida pelos agentes políticos do Poder Legislativo Municipal. Celso Antônio Bandeira de Mello conceitua agentes políticos como:

Agentes políticos são os titulares dos cargos estruturais à organização política do País, ou seja, ocupantes dos que integram o arcabouço constitucional do Estado, o esquema fundamental do Poder. Daí que se constituem nos formadores da vontade superior do Estado. São agentes políticos apenas o Presidente da República, os Governadores, Prefeitos e respectivos vices, os auxiliares imediatos dos Chefes de Executivo, isto é, Ministros e Secretários das diversas Pastas, bem como os Senadores, Deputados Federais e estaduais e os vereadores (MELLO, 2014, p. 253, 254).

Os agentes políticos exercem múnus público, sendo que estes se habilitam através da cidadania, desde que aptos de acordo com a legislação eleitoral para decidir sobre os destinos da sociedade. Celso Antônio Bandeira de Mello diz que “O

¹ Sistema proporcional para se chegar ao resultado final, aplicam-se os chamados quocientes eleitoral (QE) e partidário (QP). O quociente eleitoral é definido pela soma do número de votos válidos (= votos de legenda³ e votos nominais⁴, excluindo-se os brancos e os nulos), dividida pelo número de cadeiras em disputa. Apenas partidos isolados e coligações que atingem o quociente eleitoral têm direito a alguma vaga. ROSA, Pedro Luiz Barros Palma da. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/o-tse/escola-judiciaria-eleitoral/publicacoes/revistas-da-eje/artigos/revista-eletronica-eje-n.-5-ano-3/como-funciona-o-sistema-proporcional> acessado em 05/12/2017.

vínculo que tais agentes entretêm com o Estado não é de natureza profissional, mas de natureza política. Exercem um múnus público” (MELLO, 2014, p. 254).

A Câmara Municipal recebe a título de receita o duodécimo² que deverá ser repassado até o dia 20 (vinte) de cada mês conforme estabelece o artigo 168 da Constituição Federal, sendo que o seu descumprimento gera crime de responsabilidade do Prefeito Municipal. Estabelece o artigo 29A da Constituição Federal que o limite de despesas para as Câmaras Municipais varia de 3,5% a 7% de acordo com o número de habitantes de cada município, sendo limitado o valor do gasto com folha de pagamento a 70% dos recursos repassados e respeitando 5% da receita com municípios com os vereadores, que se não for cumprido gera crime de reponsabilidade do Presidente da Câmara.

O limite dos subsídios dos vereadores será fixado pela legislatura anterior a vigente e obedecerão ao artigo 29, VI da Constituição Federal para fixação do teto máximo dos mesmos, sendo que o teto máximo é de 75% do valor dos subsídios dos deputados estaduais, além de não poder exceder o subsídio mensal do Prefeito Municipal, como nos ensina Ademir Berwing:

O subsídio dos vereadores é fixado a cada legislatura para a legislatura subsequente, sendo vedada a alteração durante a legislatura vigente. Além do limite fixado em relação ao subsídio dos deputados, é pertinente lembrar que existe outro limite, qual seja, o estabelecido no inciso XI do artigo 37 da Constituição da República, que determina que no âmbito municipal nenhum subsídio poderá ser superior ao estabelecido para o prefeito (BERWING, 2011, p. 18).

O número de vereadores está previsto no artigo 29, IV da Constituição Federal, sendo proporcional a população do município, sendo o máximo de vereadores que um município pode ter é 55 (cinquenta e cinco) vereadores, para cidades acima de 8.000.000 (oito milhões) de habitantes e o mínimo é de 9 (nove) vereadores para cidades com população até 15.000 (quinze mil) habitantes.

Os vereadores são os agentes políticos mais próximo do povo e sua tarefa é identificar as necessidades da população local e apresentar alternativas por meio de projetos de leis, requerimentos e outros instrumentos para que estas sejam resolvidas pelo poder público, atendendo a competência legislativa prevista no artigo 30, I e II da

² Duodécimo é a receita da Câmara Municipal que é repassado até o dia 20 de cada mês para manter as despesas do Poder Legislativo. Esta receita varia de 3,5% a 7,0% de acordo com o artigo 29A da Constituição Federal, pelo número de habitantes do município. (BRASIL, 1988)

Constituição Federal, que são assuntos de interesse local e complementação de normas federais e estaduais respectivamente.

Apesar de sua competência legislativa, os vereadores não podem apresentar Emenda aos Projetos de Lei elaborados pelo Executivo que gerem gastos para o município, para não causar impacto financeiro a Administração Pública além de não poder apresentar propostas de lei sobre a criação e extinção de cargos, nem projetos relacionados ao patrimônio público, pois esses projetos são de competência exclusiva do chefe do Poder Executivo Municipal, fazendo com que a sua competência legislativa quanto aos interesses municipais seja limitada.

A Câmara Municipal de Vereadores tem o seu funcionamento regulado pela Lei Orgânica dos Municípios³ e no Regimento Interno da Câmara de Vereadores e os vereadores, bem como os servidores da casa devem obedecer tal ao instrumento jurídico, que estabelece as diretrizes para o bom funcionamento da casa e o melhor atendimento da sociedade, além do que os vereadores devem obedecer aos princípios éticos inerentes ao cargo ocupado.

1.1 COMPETÊNCIA LEGISLATIVA

Não há subordinação da Lei Municipal à Lei Federal ou Estadual, o que há é competências diferentes, uma vez que União, Estados, Distrito Federal e Municípios são entes federativos de competências diferentes.

A competência legislativa do município de acordo com o artigo 30 da Constituição Federal é para legislar sobre assuntos de interesse local, bem como suplementar a legislação federal e a estadual no que couber. Entende o Supremo Tribunal Federal (STF) que as atividades legislativas da Câmara Municipal de Vereadores se submetem a Lei Orgânica Municipal e que esta deve estar de acordo com a Constituição Federal e Constituição Estadual respectiva, para produzir seus efeitos normalmente.

³ Lei Orgânica dos Municípios é a lei que “organiza” o exercício do poder local, reafirmando os princípios e preceitos constitucionais, indicando as competências do poder executivo e do poder legislativo e determinando as diretrizes locais para as políticas de tributação e de finanças, de desenvolvimento econômico, social, ambiental e urbano. (SOUZA, André Leandro Barbi de. Disponível em: < <https://www.igam.com.br/gestaopublica/o-poder-local-o-municipio-e-a-lei-organica>> acessado em 05/12/2017.

O Poder Legislativo Municipal exerce funções típicas que são as atividades legislativas em que são produzidos instrumentos normativos e o exercício da fiscalização do Poder Executivo Municipal através do controle externo das contas públicas, como também exerce funções atípicas que são atividades administrativas em que gerencia seu próprio orçamento, seu quadro de funcionários e patrimônio, além de exercer também atividades judiciárias em que processa e julga o prefeito por crime de responsabilidade.

Alguns projetos de lei só podem ser apresentados por autoridades específicas como é o caso de projetos que tratam da estrutura organizacional do município, de vencimentos de servidores públicos são de iniciativa do prefeito municipal. Já os projetos de lei que estabelecem os vencimentos de prefeito, vice-prefeito e secretários são de iniciativa dos vereadores e são votados pela legislatura anterior, com pelo menos um mês de antecedência da realização da eleição.

As leis orçamentárias são consideradas leis especiais, por serem de grande relevância para a organização do município, por isso é imprescindível que os vereadores se dediquem detalhadamente ao estudo minucioso de cada cláusula deste projeto. A propositura dessas leis orçamentárias é de iniciativa do prefeito municipal, e seu estudo por parte dos vereadores sofre restrições da Constituição Federal que limita o poder de emenda dos vereadores a esses projetos. É o que nos ensina Marcos Flavio R. Gonçalves:

A elaboração do orçamento, no Brasil, é tarefa do Executivo que o remete ao Legislativo para apreciação e posterior votação. O Legislativo, no entanto, pode compartilhar sua atuação com a população, atendendo, por meio de emendas, a demandas da sociedade, respeitadas sempre as limitações constitucionais a esse respeito (GONÇALVES, 2014, p. 43).

O processo de elaboração de Orçamentos é composto de três instrumentos jurídicos que devem manter-se com seus conteúdos compatíveis, que são o Plano Plurianual, que é votado de quatro em quatro anos tendo sua vigência a partir do segundo ano do gestor até o primeiro ano de seu sucessor; a lei de diretrizes Orçamentárias que é a conexão entre o Plano Plurianual e a Lei Orçamentária Anual

e esta que mostra com detalhes as receitas e despesas para se realizar a execução orçamentária, através de dotações orçamentárias⁴.

1.2 FUNÇÕES ATÍPICAS DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL

As funções atípicas dos vereadores são a exceção a função principal, pois a função típica do cargo de vereador é a função legislativa e fiscalizatória. Já na função atípicas os vereadores têm a função judiciária e a função administrativa. Uma das funções atípicas do Poder Legislativo Municipal é a competência administrativa pois tem orçamento próprio, sendo a condução das despesas da Câmara realizada pelo Presidente da Câmara Municipal, que prestará contas dos gastos realizados juntos aos órgãos competentes, além de publicar no portal da transparência a receita a título de duodécimo e a despesa realizada, observando os índices a serem cumpridos para não cometer o crime de responsabilidade, na forma da Lei Complementar 101/00.

Outra importante função atípica do Poder Legislativo Municipal é a função jurisdicional, pois a Câmara tem competência para processar e julgar os Prefeitos Municipais por infrações político administrativa que violar o artigo 4º do Decreto Lei 201/67.

1.3 FUNÇÃO LEGISLATIVA

A função legislativa do vereador é de cunho político, sendo que ele exerce o mandato para representar indiretamente a sociedade. Sendo sua principal atribuição a edição de leis, requerimentos e outros atos normativos de interesse da coletividade sempre olhando pelo princípio da predominância do interesse público sobre o interesse privado.

Essa função legislativa que compete ao vereador poderes para elaboração de leis é limitada, uma vez que o vereador poderá elaborar projetos de lei para regulamentar o município, mas não poderá elaborar propostas de emendas que aumentem despesa em projetos elaborados pelo executivo, nem projetos de lei de

⁴ Dotações orçamentárias toda e qualquer verba prevista como despesa em orçamentos públicos e destinada a fins específicos. Qualquer tipo de pagamento que não tenha dotação específica só pode ser realizado se for criada uma verba nova ou dotação nova para suprir a despesa. SENADO FEDERAL. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/dotacao-orcamentaria-rubrica>> acessado em 05/12/2017

criação e extinção de cargos, nem projetos que vise dispor o patrimônio público municipal.

Os municípios devem respeitar no que couber a Constituição Federal, para produzir as regras da lei municipal, sendo o processo legislativo dividido em cinco fases: iniciativa, discussão, votação, sanção e promulgação e veto.

1.3.1 Iniciativa

A iniciativa do processo legislativo é o ato pelo qual se propõe ao Poder Legislativo a criação de uma lei. A iniciativa pode ser geral que é de competência para propor projetos de lei do prefeito Municipal, Vereador e os cidadãos desde que representem 5% do eleitorado municipal. Pode a iniciativa também ser reservada quando somente determinada autoridade pode propor lei sobre determinada matéria, e vinculada que designa quem é obrigado a dar início ao processo legislativo.

A iniciativa é geral quando concorrentemente, prefeito, vereador, cidadãos através de iniciativa popular podem submeter ao processo legislativo determinada matéria, na forma de projeto de lei. De acordo com entendimento de Vicente Paulo “A iniciativa é dita concorrente quando pertence, simultaneamente, a mais de um legitimado” (PAULO, 2013, p.514).

No caso da iniciativa reservada é quando o prefeito ou vereador tem o poder de propor leis sobre determinadas matérias, está ligada a organização do órgão competente. Para Pedro Lenza “Algumas leis são de iniciativa privativa de determinadas pessoas, só podendo o processo legislativo ser deflagrado por elas, sob pena de se configurar vício formal de iniciativa, caracterizador de inconstitucionalidade do referido ato normativo” (LENZA, 2013, p. 594).

Entende também dessa forma Marcos Flávio R. Gonçalves:

A apresentação do projeto de lei à Câmara é, em regra, facultada ao titular da iniciativa. Significa dizer que o Prefeito não estaria obrigado a enviar à Câmara, em determinado período, projetos de leis sobre as matérias de sua iniciativa privativa. A competência para a iniciativa das leis que criem cargos na Prefeitura é privativa do Prefeito. Ainda que a Administração Municipal esteja realmente necessitando da criação de mais cargos, o Prefeito não estaria obrigado a iniciar leis nesse sentido, ficando a seu critério a escolha do momento para fazê-lo (GONÇALVES, 2011, p. 56)

Já no caso de iniciativa vinculada é obrigatória e tem data específica para ser apresentada. Marcos Flávio R. Gonçalves entende a iniciativa vinculada como:

Entretanto, como exceção e não como regra, por força de previsão legal ou constitucional, a apresentação de determinados projetos deixa de ser facultativa, tornando-se obrigatória, em períodos previamente estabelecidos. Nestes casos, o titular da iniciativa não possui liberdade para iniciar ou não a lei, nem para escolher livremente a época de fazê-lo. Estará obrigado a remeter o projeto à Câmara, nos prazos ditados por normas legais ou constitucionais, embora esteja praticamente livre quanto à predeterminação dos interesses que deseje sejam regulamentados. Os doutrinadores têm usado a expressão *iniciativa vinculada*, quanto aos projetos de apresentação obrigatória (GONÇALVES, 2011, p. 56).

Estas matérias são obrigatórias, que é o caso das leis orçamentárias e o não cumprimento gera crime de responsabilidade. Sendo estes projetos enviados a Câmara Municipal de Vereadores de acordo com o previsto na Lei Complementar 101/00.

1.3.2 Discussão

A discussão é a parte do processo legislativo em que há discussão sobre a matéria. Nessa fase o vereador estuda o projeto e pode apresentar emendas para tornar o projeto mais harmônico com a sociedade, desde que respeitado os limites constitucionais e não gerar gastos para o Município em projetos de lei de competência privativa do poder executivo, na forma do artigo 63 da Constituição Federal.

Nessa fase o projeto de lei é examinado e passará por comissões que emitirão parecer sobre a matéria. Sendo possível ao vereador solicitar pedido de vistas para estudar detalhadamente o projeto. Segundo entendimento de Marcos Flávio Gonçalves “As Comissões Técnicas permanentes⁵, ou as Especiais que se formem, examinam os detalhes técnicos e o interesse público das proposições que lhes são distribuídas” (GONÇALVES, 2011, p. 59). Depois de examinado pelas comissões o projeto de lei passa-se para decisão por meio de votação do plenário.

⁵ Comissões técnicas permanentes são comissões fracionárias criados pelo Regimento Interno da Câmara Municipal de Vereadores em que estabelecem a participação de vereadores por meio de votação, com a finalidade de discutir e votar projetos de leis que são apresentadas a Câmara Municipal. Essas comissões analisam os projetos de lei que depois de emitido o parecer é levado ao plenário para sua deliberação. TAQUARAL, 2009. Disponível em: <camarataquaral.go.gov.br> acessado em 05/12/2017.

1.3.3 Votação

Essa fase o projeto de Lei, bem como emendas apresentadas passam por apreciação dos nobres vereadores, que determinarão sua aprovação ou rejeição, sendo a regra que o projeto será aprovado desde que presente maioria absoluta dos membros e seja votado pela maioria destes, na forma do artigo 47 da Constituição Federal.

Sendo exceção ao artigo 47 da Constituição Federal a Lei Orgânica dos Municípios que para ser aprovada precisa de 2/3 (dois terços) dos vereadores, em dois turnos de votação com prazo mínimo de 10 dez dias de uma votação para outra, além dos casos em que o Regimento Interno da Câmara Municipal de vereadores estabelecer.

1.3.4 Sanção e Promulgação

Após a votação o projeto de lei é enviado pela Câmara Municipal ao Prefeito em forma de autografo de lei para que ele o sancione (concorda com o conteúdo do projeto de lei) e a promulgue (declaração de existência), sendo que o prefeito na forma do artigo 66, § 3º da Constituição Federal determina o prazo de 15 dias uteis para sancionar e promulgar a lei. Caso deixe expirar o prazo legal esse é sancionado tacitamente sem decisão expressa, este é considerado sancionado tacitamente e segue para promulgação que será feita pelo Presidente da Câmara em atendimento ao princípio da simetria das normas, sendo que a Constituição Federal trata do processo legislativo federal.

1.3.5 Veto

Caso o prefeito entenda que o projeto de lei é inconstitucional ou que este não atende ao interesse público de modo geral, pode declarar o veto que pode ser de forma integral ou parcial.

Havendo esse veto dentro do prazo de 15 dias uteis da data do recebimento do autografo de lei, o prefeito Municipal deverá comunicar em 48 horas o Presidente da Câmara sobre os motivos do veto, que será analisado pela Câmara de Vereadores dentro do prazo legal de 30 (trinta) dias. Para votação do veto é necessário de maioria

simples para mantê-lo ou derrubá-lo, conforme artigo 66, § 1º e 4º da Constituição Federal que é aplicado ao processo legislativo municipal por simetria.

Sendo veto mantido a parte vetada não produz nenhum efeito jurídico, mas se a Câmara derrubar o veto do prefeito, a parte vetada do projeto de lei é considerada sancionada e enviada ao prefeito para que este faça a promulgação e publicação da norma.

1.4 FUNÇÃO FISCALIZATÓRIA

Outra função importante da Câmara Municipal é realizar o controle externo do Poder Executivo municipal, ou seja, fiscalizar seus atos. Essa fiscalização é auxiliada pelos Tribunais de Contas Municipais que emitem parecer prévio sobre a regularidade dos gastos públicos realizados pelo Gestor. Além do auxílio do Tribunal de Contas o Poder Legislativo conta com o apoio do Poder Judiciário, da Polícia Judiciária e Ministério Público.

Entre as atividades realizadas pelos Vereadores que exercem a função de fiscalizar os atos praticados pelo Prefeito Municipal, estão a sustação de atos e contratos do executivo que violem a legalidade (nesse caso o Poder Legislativo aprova um decreto legislativo para regulamentar o ato que extrapolou a lei), a convocação de secretário para prestar esclarecimentos, a criação da Comissão parlamentar de Inquérito para apurar crimes de responsabilidade do Gestor e julgamento de Contas do Gestor.

Os crimes de responsabilidade do Gestor são apurados de acordo com artigo 58, § 3º da Constituição Federal por Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) formada pelos vereadores a requerimento de pelo menos 1/3 (um terço) dos membros da Câmara Municipal.

1.4.1 Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI)

A Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI)⁶ é formada para investigar fatos de relevante interesse público. É aberta a Comissão Parlamentar de Inquérito

⁶ CPI é espécie do gênero investigação institucional. É inquérito. É apuração realizada pelo Poder Legislativo de fato determinado e por prazo certo. LANGARO, Alexandre. Disponível em:

mediante requerimento de 1/3 (um terço) dos vereadores para apuração de fato determinado e por prazo certo e se for o caso suas conclusões emitidas ao Ministério Público para que este promova a responsabilização civil ou criminal na forma do artigo 58, § 3º da Constituição Federal.

Os Crimes de Responsabilidade são julgados pela Câmara Municipal, sendo necessários de quórum de 2/3 (dois terços) de vereadores para que o Gestor sofra a pena de perda do mandato, e fique inabilitado para ocupar cargo político pelos próximos oito anos.

Os crimes de responsabilidade dos prefeitos Municipais estão elencados nos artigos 1º e 4º do Decreto-lei nº 201/67 que são: impedir o funcionamento da Câmara; impedir fiscalização de Comissão de investigação da Câmara ou auditoria; não atender convocações ou pedidos de informações da Câmara, quando feitos de forma e em tempo regular; retardar ou deixar de publicar leis e atos; deixar de apresentar a Câmara proposta orçamentária; descumprir o orçamento do exercício financeiro; agir contra a lei ou omitir-se na sua prática; omitir-se ou negligenciar na defesa de bens, rendas, direitos ou interesse do município; ausentar ou afastar-se do município por tempo superior ao permitido sem autorização da Câmara de Vereadores e proceder de modo incompatível com a dignidade e o decoro do cargo.

A Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) segundo entendimento de Clever Vasconcelos tem poderes para “requisitar a quebra de sigilo bancário, fiscal e de outros dados, além de ouvir indiciados, determinar diligências e ouvir testemunhas” (VASCONCELOS, 2011, p. 265).

1.4.2 Tribunal de Contas

É estabelecido pela Constituição Federal que os tribunais de Contas devem auxiliar o Poder Legislativo a exercer o Controle Externo de Contas Públicas emitindo o parecer prévio dos gastos realizados pelo Gestor no referido exercício financeiro, observando se não cometeu crime de responsabilidade.

A partir da Constituição Federal de 1988 é vedado a criação de Tribunais de Contas do âmbito municipal, sendo permitido apenas o Estado criar referidos Tribunais, conforme nos ensina o Ademir BERWING:

Os Tribunais de Contas existem no âmbito federal, estadual ou municipal (neste caso, existem apenas nos municípios de São Paulo e Rio de Janeiro). Hoje não mais podem ser criados no âmbito municipal em razão de vedação constitucional (artigo 31, § 4º, CR/88) (BERWING, 2011, p. 107).

Os Tribunais de Contas do Estado ou do Município, a partir da Constituição Federal de 1988, são todos do âmbito Estadual devem emitir parecer técnico sobre o respeito aos índices estabelecidos com saúde e educação, se foram respeitados, gastos com pessoal, além de aplicar medidas cabíveis como comunicar o Gestor sobre os abusos apurados, para que este possa adotar medidas necessárias para o exato cumprimento da lei ou ainda aplicar sanções previstas na lei tudo na forma do artigo 71 da Constituição Federal.

Para Carvalho Filho “atribui ao Tribunal de Contas competência para julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da Administração Direta ou indireta, bem como as contas daqueles que provocarem prejuízo ao erário” (CARVALHO FILHO, 2014, p. 1023).

O parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas é encaminhado ao Poder Legislativo Municipal, para passar por julgamento dos vereadores sobre o cumprimento das metas fiscais. Para derrubar o parecer prévio pela aprovação ou rejeição do Tribunal de Contas é necessário o quórum de 2/3 (dois terços) dos vereadores.

Outro importante dispositivo legal é a Lei Complementar 135/2010 (Lei da ficha limpa) que o pleno do Supremo Tribunal Federal decidiu no dia 04 de outubro de 2017 que sua aplicação é de efeitos ex tunc, ou seja, terá efeitos para os casos anteriores ao ano de 2010, sendo assim nos casos anteriores a lei os políticos ficha suja ficarão inelegíveis por 8 anos e não 3 anos como na lei anterior.

2. IMUNIDADES DO CARGO DE VEREADOR EM RELAÇÃO AOS DEMAIS PARLAMENTARES

A Constituição Federal em seu artigo 5º diz que “Todos são iguais perante a Lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade”. Porém, o artigo 53 e seus parágrafos conferem aos ocupantes dos cargos de deputados e senadores certos privilégios para o exercício dessas funções, o que viola o princípio da igualdade entre os entes federativos, pois tal privilégio não é adotado para os vereadores.

A Carta Magna com essas imunidades parlamentares busca além da separação dos poderes, a independência entre os mesmos conforme nos ensina Bernardo Gonçalves Fernandes que “a Constituição teria como escopo defender os Poderes e a independência dos mesmos e com isso defender a democracia, não tendo a missão de ser esteio para atividades ilícitas” (FERNANDES, 2010, p. 643).

Dessa mesma forma José Afonso da Silva entende que as imunidades parlamentares “são estabelecidas menos em favor do congressista que da instituição parlamentar, como garantia de sua independência perante outros poderes constitucionais” (SILVA, 2007, p. 535), o que demonstra ser essa imunidade do cargo ocupado e não ao congressista.

A instituição da imunidade parlamentar⁷ no ordenamento jurídico brasileiro visa a garantia da independência do Poder Legislativo. O constituinte quando buscou tal previsão na Constituição Federal, não queria privilegiar o parlamentar, mas, sim proteger o cargo ocupado pelo parlamentar. Nessa esteira, Alexandre Moraes cita Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

A necessidade de se assegurar ampla liberdade de ação ao parlamentar para o exercício do mandato inspira-se a outorga de certas prerrogativas. Estas são exceções ao regime comum, decorrentes não de seu interesse pessoal (pois se assim fossem seriam privilégios), mas do interesse público no bom exercício do mandato (MORAES, 1998, p. 47).

⁷ Imunidade Parlamentar são prerrogativas que determinam aos cargos de parlamentos ampla liberdade, autonomia e independência no exercício de suas funções, protegendo-os contra abusos e violações por parte do poder executivo e do judiciário. FRANCESCO, Wagner. Disponível em: <<https://wagnerfrancesco.jusbrasil.com.br/artigos/321387731/voce-sabe-a-diferenca-entre-imunidade-parlamentar-material-e-formal>> acessado em 05/12/2017.

Os membros do Congresso Nacional (Deputados Federais e Senadores), tem prerrogativas de função e gozam das imunidades formais e materiais, além de testemunho limitado, imunidade militar para os congressistas incorporados as forças armadas e imunidade em estado de sítio, conforme estabelecido no artigo 53 da Constituição Federal.

Gozam também das mesmas imunidades os Deputados Estaduais, por força do princípio da Simetria⁸ e da previsão legal do artigo 27, § 1º da Constituição Federal que diz “ser o mandato de quatro anos, aplicando-se aos deputados estaduais as regras desta Constituição sobre, imunidades, sistema eleitoral, perda de mandato, licença, impedimentos e incorporação as forças armadas” prevendo assim aos Deputados Estaduais as mesmas regras dos demais congressistas, sendo os deputados no âmbito estadual considerados a própria simetria, por conta dessa previsão constitucional.

Já os Vereadores não têm a imunidade formal, porem se previsto na Constituição Estadual conforme artigo 125, §1º da Constituição Federal o vereador pode ser julgado pelo Tribunal de Justiça, más em casos de crime doloso contra a vida prevalece a competência do Tribunal do Júri conforme estabelecido na Súmula Vinculante 45⁹, ou seja, o vereador não faz jus à suspensão da ação e do processo penal pelo cometimento de outros ilícitos penais. Já sua imunidade material em razão de suas opiniões é limitada ao município, de acordo com o artigo 29, VIII também da Constituição Federal

2.1 IMUNIDADE FORMAL

A Imunidade Formal vem tratar sobre a prisão e do processo Criminal contra congressistas, garantindo-lhes a imunidade com relação a esses procedimentos, sem exclusão do crime, ou seja, o congressista responderá pelo crime após o fim de seu

⁸ Princípio da simetria é o princípio federativo que exige uma relação simétrica entre os institutos jurídicos da Constituição Federal e as Constituições dos Estados-Membros. MAFRA. Francisco. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=858> acessado em 05/12/2017.

⁹ Súmula vinculante 45 diz que a competência constitucional do Tribunal do Júri prevalece sobre o foro por prerrogativa de função estabelecido exclusivamente pela constituição estadual. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL, 2015).

mandato, sendo essa imunidade formal temporal e pertencente ao cargo e não ao indivíduo.

Para Olavo Ferreira, “a imunidade formal é prerrogativa que protege os deputados contra a violência dos demais Poderes constitucionais ou dos cidadãos em geral” (FERREIRA, 1983, p.629). Faz, ainda, alusão a Laferrière, para conceituar imunidade formal:

Consiste em dizer que, durante as sessões, ou mesmo pela duração do seu mandato, os membros do Parlamento não podem ser demandados penalmente ou presos em razão de uma infração estranha ao exercício de seu mandato, senão com autorização preliminar da Câmara a que faz parte. Entende que os termos imunidade processual e improcessabilidade, apesar de não mais existir a necessidade de prévia licença da Casa Legislativa para processar o parlamentar e embora não pareça abranger de imediato a garantia contra a prisão, “marco de origem do freedom from arrest”, são ainda utilizados, uma vez que, atendidos os pressupostos, a proteção poderá se dar através da sustação do andamento do processo penal (KURANAKA, 2002, p. 176).

Os membros do Congresso Nacional gozam da imunidade formal quanto a prisão desde a expedição do diploma exceto em casos de flagrante de crime inafiançável e gozam também da imunidade formal quanto ao processo em que os membros do Congresso Nacional por maioria de seus membros tem a possibilidade de suspender a ação até o fim do mandato.

Os deputados Estaduais assim como os deputados distritais gozam de imunidade formal, quanto a prisão e quanto ao processo, mas quanto a prerrogativa de foro funcional a regra é que eles sejam julgados pelo Tribunal de Justiça e não pelo Tribunal do Júri pelos crimes dolosos contra a vida, diferentemente da forma que ocorre com os cidadãos que não tem imunidade parlamentar, além também dos vereadores que não gozam dessa prerrogativa.

O legislador buscou com a imunidade formal a não prisão do parlamentar, desde a expedição do diploma para os membros do Congresso Nacional, salvo em caso de flagrante de crime inafiançável em que o congressista pode ser preso. Portanto o congressista passa a ter o direito de não ser preso a partir da diplomação, ou seja, anterior ao início do seu mandato.

Segundo Jorge Kuranaka, “quanto à natureza jurídica, a imunidade formal é de cunho processual, na medida em que permite à Casa Legislativa a sustação do andamento da ação penal, condicionada à iniciativa de partido e ao voto da maioria de seus membros” (KURANAKA, 2002, p. 178). Isso faz com que o processo criminal

contra parlamentar seja postergado para após o fim do mandato, podendo assim o detentor de mandato continuar exercendo o seu cargo normalmente e respondendo o processo após o fim de seu mandato.

O artigo 53, § 1º da Constituição Federal diz que “os deputados e senadores desde a expedição do diploma, serão submetidos a julgamentos perante ao Supremo Tribunal Federal”, sendo que por força do artigo 27, §1º se aplica aos Deputados Estaduais, tratando-os assim simetricamente. Porém não alcança quem não mais ocupa o cargo.

A Imunidade formal refere-se a atividades estranhas à função parlamentar, e, assim não exclui o crime e impede, apenas, que a prisão ou a formação de culpa, alcance o parlamentar enquanto durar o seu mandato, tendo, portanto, eficácia temporal limitada conforme previsto no artigo 53, § 5º da Constituição Federal que nos traz que a “sustação do processo suspende a prescrição, enquanto durar o mandato”.

Pedro Lenza afirma “não haver possibilidade de criar imunidades formais em relação aos vereadores, pela Constituição do Estado e Lei Orgânica Municipal, em razão de que a competência para legislar sobre Direito Civil, Penal e Processual Penal é de competência da União” (LENZA, 2011, p. 618). Conforme previsto no artigo 22, I da Constituição Federal, portanto os vereadores não gozam de imunidade formal.

No entanto quanto a competência para o julgamento, há permissão de ser do Tribunal de Justiça desde que estabelecido na Constituição Estadual a competência para julgar vereadores nos termos do artigo 125, §1º da Constituição Federal, sendo que a Constituição Estadual não pode estabelecer imunidade formal para os vereadores, por violar a Constituição Federal, por conta de extrapolar a competência prevista na Constituição Federal

Nos casos de crimes dolosos contra a vida praticado por vereador prevalece segundo entendimento do Supremo Tribunal Federal a competência do Tribunal do Júri, conforme previsto na Constituição Federal e não havendo qualquer possibilidade de foro por prerrogativa de função. Conforme entendimento do Superior Tribunal de Justiça:

Ementa: HABEAS CORPUS. IMPETRAÇÃO ORIGINÁRIA. SUBSTITUIÇÃO AO RECURSO ORDINÁRIO. IMPOSSIBILIDADE. RESPEITO AO SISTEMA RECURSAL PREVISTO NA CARTA MAGNA. NÃO CONHECIMENTO. 1. A Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, buscando dar efetividade às normas previstas na Constituição Federal e na Lei 8.038 /1990, passou a não mais admitir o manejo do habeas corpus originário em substituição ao recurso ordinário cabível, entendimento que deve ser adotado por este Superior

Tribunal de Justiça, a fim de que seja restabelecida a organicidade da prestação jurisdicional que envolve a tutela do direito de locomoção. 2. Tratando-se de writ impetrado antes da alteração do entendimento jurisprudencial, o alegado constrangimento ilegal será enfrentado para que se analise a possibilidade de eventual concessão de habeas corpus de ofício. HOMICÍDIO QUALIFICADO TENTADO. COMPETÊNCIA. VEREADOR. FORO POR PRERROGATIVA DE FUNÇÃO PARA CRIMES COMUNS E DE RESPONSABILIDADE. TRIBUNAL DE JUSTIÇA. PREVISÃO EXCLUSIVA NA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. CRIMES DOLOSOS CONTRA A VIDA. TRIBUNAL DO JÚRI. PREVALÊNCIA. ENUNCIADO N.º 721 DA SÚMULA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. AUSÊNCIA DE CONSTRANGIMENTO ILEGAL. WRIT NÃO CONHECIDO. 1. A competência fixada pela Constituição Federal para o julgamento dos crimes dolosos contra a vida não pode ser afastada por norma contida exclusivamente em constituição estadual, sob pena de violação a cláusula pétreia. 2. Inteligência do enunciado n.º 721 da Súmula do Supremo Tribunal Federal. 3. Não há que se falar em competência do Tribunal de Justiça para o julgamento de vereadores acusados da prática de delitos dolosos contra a vida por simetria com a regra aplicada em relação aos deputados estaduais, os quais possuem foro por prerrogativa de função por força de extensão garantida na norma insculpida expressamente no art. 27, § 1.º, da Constituição Federal. 4. Habeas corpus não conhecido. Disponível em <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24876306/habeas-corpus-hc-271660-sp-2013-0179432-0-stj>>. acessado em 16 out. 2017.

Segundo o entendimento de Pedro Lenza sobre crimes praticados por prefeitos podem ter natureza político-administrativa ou criminal:

Tratando-se de crime de responsabilidade argumenta que ele pode ter natureza político-administrativa ou criminal. Quando sua natureza for político-administrativa, a competência será da Câmara Municipal; quando for de natureza criminal, embora o STF não tenha pacificado posicionamento, parece que o entendimento mais adotado é o de que a competência é da Comarca local da Justiça Estadual (LENZA, 2011, p. 618).

Quanto aos crimes comuns praticados por prefeitos, eliminando os crimes dolosos contra a vida, que tem a previsão constitucional do Tribunal do Júri, já que a Constituição Federal está no topo da pirâmide do ordenamento jurídico, parece ser melhor entendimento o que determina a competência da Comarca local da Justiça Estadual para seu julgamento.

A prerrogativa de foro funcional está prevista no artigo 53, § 1º da Constituição Federal para os membros do Congresso Nacional (Deputados Federais e Senadores) e no artigo 27, § 1º do mesmo diploma legal para os Deputados Estaduais em razão do tratamento simétrico previsto na Constituição Federal, pois segundo entendimento da doutrina majoritárias os Deputados Estaduais são considerados a própria simetria constitucional.

2.2 IMUNIDADE MATERIAL

O artigo 53 da Constituição Federal diz que os Deputados e Senadores são invioláveis civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos, para o exercício de seu mandato, portanto para representar indiretamente o povo e o Estado eles não poderão ser responsabilizados por suas manifestações relacionados ao exercício de seu mandato, conforme pronunciamento do Ministro Ayres Britto:

(...) A palavra 'inviolabilidade' significa intocabilidade, intangibilidade do parlamentar quanto ao cometimento de crime ou contravenção. Tal inviolabilidade é de natureza material e decorre da função parlamentar, porque em jogo a representatividade do povo. O art. 53 da CF, com a redação da Emenda 35, não reeditou a ressalva quanto aos crimes contra a honra, prevista no art. 32 da EC 1, de 1969. Assim, é de se distinguir as situações em que as supostas ofensas são proferidas dentro e fora do Parlamento. Somente nessas últimas ofensas irrogadas fora do Parlamento é de se perquirir da chamada 'conexão com o exercício do mandato ou com a condição parlamentar' (Inq 390 e 1.710). Para os pronunciamentos feitos no interior das Casas Legislativas não cabe indagar sobre o conteúdo das ofensas ou a conexão com o mandato, dado que acobertadas com o manto da inviolabilidade. Em tal seara, caberá à própria Casa a que pertencer o parlamentar coibir eventuais excessos no desempenho dessa prerrogativa. Disponível em <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14743695/inquerito-inq-1958-ac/inteiro-teor-103129168?ref=juris-tabs>> acessado em 23 de out. de 2017.

Os membros do Congresso Nacional gozam de imunidade material ou inviolabilidade parlamentar, ou seja, os deputados federais e senadores da República tem liberdade de manifestação, podem fazer o uso da palavra em plenário, sem correr risco de prisão por suas opiniões. Já nos demais locais em que expressar sua opinião, responderá pela sua opinião senão estiver relacionado com o exercício de sua função, ou seja desde que não tenha conteúdo político, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal que não estende a imunidade material ao congressista que vem a concorrer a eleição e ofende a honra de outro:

(...) A garantia constitucional da imunidade parlamentar em sentido material (CF, art. 53, 'caput') - destinada a viabilizar a prática independente, pelo membro do Congresso Nacional, do mandato legislativo de que é titular - não se estende ao congressista, quando, na condição de candidato a qualquer cargo eletivo, vem a ofender, moralmente, a honra de terceira pessoa, inclusive a de outros candidatos, em pronunciamento motivado por finalidade exclusivamente eleitoral, que não guarda qualquer conexão com o exercício das funções congressuais. (STF, Plenário, QO no Inquérito nº 1.400/PR). Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000030876&base=baseMonocraticas>> acessado em 23 de out. de 2017.

O Parlamentar goza de imunidade material e além de não poder ser processado por crime de opinião vinculado ao seu mandato, também não poderá ser processado após o fim de seu mandato, conforme ensinamento de Kildare Gonçalves Carvalho

A imunidade material ou inviolabilidade (freedom of speech), prevista no artigo 53, com a redação da EC n. 35/2001, exclui a responsabilidade civil e penal dos congressistas, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos. Ela exclui o crime de opinião, esclarecendo Rosah Russomano que 'o congressista usufrui de uma proteção ampla, integral, ininterrupta, sempre que atua no exercício do mandato. Sua palavra é livre, desconhece peias e limitações. Vota pelo modo que lhe parece mais digno e que melhor se coaduna com os reclamos de sua consciência. Emite opiniões desafogadamente, sem que o atormente o receio de haver incidido em algum crime de calúnia, de injúria ou de difamação'. Por excluir o crime, não há que se falar em processo penal instaurado contra congressista, mesmo após o término de seu mandato (CARVALHO, 2003, p. 509).

No mesmo sentido, o julgamento do Recurso Extraordinário 600063 / SP, da primeira turma do Supremo Tribunal Federal cumpre destacar o voto em que o Relator Ministro Luis Fux pelo desprovimento do recurso, uma vez que sendo proferidas as opiniões dentro do parlamento ou fora dele, desde que tenha nexos de causalidade com a função do mandato parlamentar conforme a decisão do Excelentíssimo Ministro:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. IMUNIDADE PARLAMENTAR MATERIAL. ENTREVISTA JORNALÍSTICA. NEXO DE CAUSALIDADE ENTRE A MANIFESTAÇÃO E O EXERCÍCIO DO MANDATO. PRÁTICA PROPTER OFFICIUM. INEXISTÊNCIA DE DEVER DE REPARAÇÃO CIVIL. AGRAVO DESPROVIDO. 1. A imunidade parlamentar material, que confere inviolabilidade, na esfera civil e penal, a opiniões, palavras e votos manifestados pelo congressista (CF, art. 53, caput), incide de forma absoluta quanto às declarações proferidas no recinto do Parlamento. 2. Os atos praticados em local distinto escapam à proteção absoluta da imunidade, que abarca apenas manifestações que guardem pertinência, por um nexo de causalidade, com o desempenho das funções do mandato parlamentar. (...)Disponível em <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/311629474/repercussao-geral-no-recurso-extraordinario-rg-re-600063-sp-sao-paulo>> acessado em 23 de out. de 2017.

Os Deputados Estaduais gozam de imunidade material por suas opiniões, palavras e votos desde que relacionados a atividade parlamentar de deputado, conforme estabelecido no artigo 27, § 1º da Constituição Federal que trata de dar tratamento simétrico para os deputados estaduais aos deputados federais.

Os vereadores têm sua imunidade material reduzida em relação aos demais parlamentares brasileiros conforme artigo 29, VIII da Constituição Federal e entendimento do Supremo Tribunal Federal, que fixou a seguinte tese: “nos limites da circunscrição do Município e havendo pertinência com o exercício do mandato, os vereadores são imunes judicialmente por suas palavras, opiniões e votos” (STF, Recurso Extraordinário nº 600.063/SP), ou seja os vereadores só tem imunidade material na Câmara Municipal de Vereadores e no município desde que, suas opiniões estejam relacionadas com o exercício de seu mandato.

Para Marcos Flávio R. Gonçalves “a imunidade material dos Vereadores alcança o campo da responsabilidade civil, obstando a sua responsabilização pela prática de ilícito civil decorrente de opiniões, palavras e votos proferidos no exercício do mandato e na circunscrição do Município” (GONÇALVES, 2014, p. 27).

Para que o vereador possa ter a imunidade material é necessária que esteja presente dois requisitos simultaneamente, quais sejam que as opiniões, palavras e votos tenham relação como o exercício do mandato e que tenham sido proferidas na circunscrição do Município conforme ensinamento do Professor José Afonso da Silva

Estabelece-se expressamente a *inviolabilidade* dos Vereadores por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato, na circunscrição do Município. A *inviolabilidade*, como se sabe, significa que o beneficiado fica isento da incidência de norma penal definidora de crime. Vale dizer que, dentro da circunscrição do Município, o Vereador não comete crime de opinião. E, é claro, se não o comete, não poderá ser processado por aquelas ações (SILVA, 2007, p. 628).

Além do mais a imunidade material do vereador fala sobre a imunidade em relação ao voto, sendo que o vereador como representante do povo pode votar de acordo com o seu convencimento. Neste sentido Marcos Flavio R. Gonçalves entende que:

(...) o vereador não pode ser responsabilizado pelo voto em matéria constitucional, no entanto entende ser possível responsabilização por improbidade administrativa pelo manifesto desvio de finalidade e afronta ao princípio da moralidade, especialmente quando culminar na edição de lei de efeitos concretos que cause lesão ao patrimônio público (GONÇALVES, 2014, p. 28).

Portanto a imunidade material relacionada ao cargo de vereador é limitada sendo que ele só tem imunidade material na circunscrição do município, por suas opiniões e palavras, desde que relacionado a atividade de vereador.

2.3 OUTRAS IMUNIDADES

Além das imunidades formal e material a Constituição Federal em seu artigo 53 previu outras modalidades de imunidades tais como: Prerrogativa de foro em razão da função; testemunho limitado; imunidade militar e imunidade no estado de sítio¹⁰.

2.3.1 Prerrogativas de foro em razão da função

A Constituição Federal previu para os deputados e senadores foro especial, ou seja, nos crimes comuns o julgamento destes parlamentares será perante ao Supremo Tribunal Federal, conforme estabelecido no artigo 53, § 1º da Constituição Federal, que atribui a esses parlamentares desde a expedição do diploma tal prerrogativa. Essa garantia se estende aos Deputados Estaduais em função do Princípio da simetria, por força do artigo 27, § 1º também da Constituição Federal.

Como já estudado anteriormente sabemos que os vereadores não gozam de imunidade formal nem quanto a prisão, nem quanto ao processo, porém se estabelecido em Constituição Estadual, e sendo cometido o crime de competência do tribunal do júri, sempre prevalecerá a competência constitucional do Tribunal do Júri, por ser a Constituição Federal hierarquicamente superior a Constituição Estadual.

No caso dos vereadores estes não têm essa prerrogativa de função a não ser que esteja previsto em Constituição Estadual, nesse caso o vereador será julgado pelo Tribunal de Justiça do Estado em que exercer o mandato, porém em casos de crimes dolosos contra a vida prevalecerá o Tribunal do Júri por esse contar com previsão Constitucional e devido a hierarquia das leis a Constituição Estadual não

¹⁰ Estado de sítio é o instrumento utilizado pelo Chefe de Estado em que se suspende temporariamente os direitos e as garantias dos cidadãos e os Poderes Legislativo e Judiciário ficam submetidos ao Executivo, tendo em vista a defesa da ordem pública. No Brasil, para decretar o Estado de Sítio, o chefe de Estado, após o respaldo do Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional - que oferecerão parecer não vinculativo - solicita uma autorização do Congresso Nacional para efetivar o decreto. OLIVEIRA, Rodrigo Marques. Disponível em: <<https://lfg.jusbrasil.com.br/noticias/2127608/o-que-se-entende-por-estado-de-sitio-rodigo-marques-de-oliveira>> acessado em 05/12/2017.

pode contrariar o que está disposto na Constituição Federal sob pena de inconstitucionalidade.

2.3.2 Testemunho Limitado

Os deputados e senadores não tem a obrigação de testemunho em juízo sobre informações recebidas ou prestadas, não sendo obrigado também a revelar suas fontes em virtude da sua função fiscalizatória e da separação entre os poderes, conforme está previsto no artigo 53, § 6º da Constituição Federal que diz “Os Deputados e Senadores 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” (BRASIL, 1988).

Este instituto é aplicado também aos deputados estaduais por força do artigo 27, § 1º da também da Constituição Federal. Porém aplica-se aos vereadores somente se em caso de previsão em Constituição Estadual.

2.3.3 Imunidade Militar

A Constituição Federal em seu artigo 53, § 7º diz que “A incorporação às Forças Armadas de Deputados e Senadores, embora militares e ainda que em tempo de guerra, dependerá de prévia licença da Casa respectiva” (BRASIL, 1988).

Desta forma a Constituição Federal tratou da imunidade militar em que os deputados e senadores incorporados a forças armadas em casos de guerra precisarão de autorização da casa a qual representa para licenciar-se para assim poder servir as forças armadas.

2.3.4 Imunidades no estado de sítio

Quanto a Imunidade parlamentar no estado de sítio, a Constituição Federal em seu artigo 53, § 8º da Constituição Federal

As imunidades de Deputados ou Senadores subsistirão durante o estado de sítio, só podendo ser suspensas mediante o voto de dois terços dos membros da Casa respectiva, nos casos de atos praticados fora do recinto do Congresso Nacional, que sejam incompatíveis com a execução da medida. (BRASIL, 1988).

Sendo então decretado de estado de sítio a casa legislativa poderá mediante aprovação de 2/3 de seus membros optar por suspender as imunidades que não forem compatíveis com o estado de sítio, perdendo assim os cargos dos congressistas essas prerrogativas.

Vale lembrar que a decisão só vale para as imunidades fora do recinto do Congresso Nacional. Um exemplo clássico é a imunidade quanto a prisão.

3 INCONSTITUCIONALIDADES NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL POR VIOLAÇÃO A PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS

A Constituição Federal é lei hierarquicamente superior e indispensável de qualquer ordenamento jurídico, sendo-lhe concedida uma força política que derivou da atuação do poder constituinte (MENDES; COELHO; BRANCO, 2009, p. 951). Estendendo esse poder constituinte aos Estados Federados, podendo esses elaborarem sua Constituição Estadual e os Municípios elaborarem sua lei orgânica, denominando assim de Poder Constituinte Decorrente.

Esse Poder Constituinte Decorrente¹¹ é hierarquicamente inferior ao Poder Constituinte Originário, pois o Poder Constituinte Originário¹² criou a Constituição Federal, enquanto o Poder Constituinte Decorrente deriva, se limita, se subordina e se condiciona ao Poder Constituinte Originário sendo que a Constituição Estadual e a Lei Orgânica dos Municípios têm que estar de acordo com a Constituição Federal sob pena de serem declaradas inconstitucionais. Segundo José Afonso da Silva:

(...) a constituição se coloca no vértice do sistema jurídico do país, a que confere validade, e que todos os poderes estatais são legítimos na medida em que ela os reconheça é na proporção por ela distribuídos. É enfim, a lei suprema do Estado, pois, é nela que se encontram a própria estruturação deste e a organização de seus órgãos; é nela que se acham as normas fundamentais do Estado, e só nisso se notará sua superioridade em relação às demais normas jurídicas. (...). A Constituição do Estado, considerada sua lei fundamental, seria, então, a organização dos seus elementos essenciais: um sistema de normas jurídicas, escritas ou costumeiras, que regula a forma do Estado, a forma de seu governo, o modo de aquisição e o exercício do poder, o estabelecimento de seus órgãos e os limites de sua ação (SILVA, 1999, p. 39-47).

A Constituição Federal é formal, sendo que ela estabelece as formas que devem ser elaboradas as demais espécies normativas e também material já que

¹¹ Poder Constituinte Decorrente, assim como o Reformador, é delimitado e instituído pelo Poder Constituinte Originário. Sua finalidade é elaborar a Constituição dos Estados-membros. Essa competência decorre da capacidade de auto-organização. REIS, André Prado Marques dos. Disponível em: < <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,poder-constituente,25389.html>> acessado em 05/12/2017.

¹² Poder Constituinte Originário O Poder Constituinte Originário (inicial, inaugural ou de 1º grau) tem por finalidade, instaurar uma nova ordem jurídica. Rompe, por completo, com o ordenamento jurídico anterior. Seu objetivo fundamental é, portanto, criar um novo Estado, totalmente diverso do que vigorava anteriormente. REIS, André Prado Marques dos. Disponível em: < <http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,poder-constituente,25389.html>> acessado em 05/12/2017.

estabelece os princípios fundamentais que vão reger a Organização estatal, fazendo com que a Constituição seja mais flexível com o passar do tempo.

Vale ressaltar que afronta aos princípios previstos na Constituição Federal são a maior afronta ao ordenamento jurídico fazendo com que a norma com esse vício não prevaleça. Sendo que a Constituição Federal serve de parâmetro para a elaboração das demais leis do ordenamento jurídico brasileiro. A esse respeito Celso Antônio Bandeira de Mello nos ensina que:

Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico andamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra (MELLO, 2000, p.748).

Como a Constituição Federal está hierarquicamente acima dos demais instrumentos normativos, servindo de parâmetro para a elaboração das demais leis. Sendo assim os instrumentos normativos que contrariem são disposições inconstitucionais, como pontua Saulo de Castro Abreu:

(...) a rigidez constitucional busca garantir a supremacia da Constituição, como obra do Poder Constituinte, propiciando o controle de constitucionalidade, (...) sabe, que há no Brasil a rigidez constitucional e, como consequência, a hierarquia das normas se vê inserida nos princípios norteadores. Portanto, o resultado de tal sistema é que lei infraconstitucional não pode contrariar a natureza superior da Constituição, vez que reconhecida a Constituição como a norma de as todas e o fundamento dos poderes exercitados pelo Estado, resta cristalino e incontroverso que lei afrontosa à Constituição se ressentirá da ausência de força obrigatória (ABREU, 1994, p.9).

Hodiernamente o legislador muitas vezes legisla contra a própria Constituição Federal, fazendo com que seja necessário o controle de constitucionalidade para que não firam a Carta Magna e assegurando o Estado de Direito. Para Alexandre de Moraes, "o Controle de Constitucionalidade está ligado à Supremacia da Constituição sobre todo o ordenamento jurídico e, também, à rigidez constitucional e proteção dos direitos fundamentais." (MORAES, 2012. p. 733).

A própria Constituição Federal traz inconstitucionalidades dentro do seu texto, sendo que há violação de alguns princípios que são essenciais para a manutenção de nossa Carta Magna no topo da pirâmide do ordenamento jurídico. Sendo que esses

princípios são mais flexíveis, mas como tem previsão na Constituição Federal, não podem ser desrespeitados. Bonavides estabelece a distinção entre regra e princípio em suas aplicações:

Das reflexões de Dworkin infere-se que um princípio, aplicado a um determinado caso, se não prevalecer, nada obsta a que, amanhã, noutras circunstâncias, volte ele a ser utilizado, e já então de maneira decisiva. Num sistema de regras, pondera Dworkin, não se pode dizer que uma regra é mais importante do que outra. De tal sorte que, quando duas regras entram em conflito, não se admite que uma possa prevalecer sobre a outra em razão de seu maior peso (BONAVIDES, 2004, p. 271).

Sendo assim a Constituição Estadual e a Lei Orgânica dos Municípios ficam engessadas e é praticamente uma transcrição da Constituição Federal em que não estende aos agentes políticos do Município as mesmas atribuições e nem imunidades, fazendo com que haja uma clara demonstração de violação aos Princípios Constitucionais da Simetria e da Igualdade.

Os princípios constitucionais ao contrário das regras do nosso ordenamento jurídico não preveem situações específicas, mas sim disposições genéricas, por isso tem maior valor do que a norma jurídica uma vez que busca de forma mais ampla solucionar os pontos conflitantes da norma, e sem respeitar esses princípios constitucionais podem se chegar à desordem sendo que o princípio é mais amplo do que o direito positivado.

Os princípios constitucionais são repletos de conteúdo axiológico, além de possuir ética em seu tratamento, enquanto as regras são simplesmente a descrição de certas condutas específicas. Para Barcelos “regras descrevem comportamentos, sem se ocupar diretamente dos fins que a condutas descritas procuram realizar enquanto os princípios ao contrário estabelecem estados ideais, objetivos a serem alcançados” (BARCELLOS, 2005, p. 171).

É consagrado pela doutrina que não há hierarquia entre os princípios constitucionais e a norma jurídica, no entanto, fica claro que os princípios constitucionais são mais amplos do que a norma jurídica uma vez que esta fica engessada ao conteúdo escrito, enquanto os princípios são uma forma mais justa de dar o direito a casos, sendo que são evitados de ética, fazendo com que a Constituição possa ser aplicada de forma ideal.

Os princípios Constitucionais da simetria e da igualdade que serão estudados a seguir, previstos na Constituição Federal e extensíveis aos deputados estaduais por

estarem previsto no artigo 27, §1º da Constituição Federal, mas não se aplicam aos vereadores, que não gozam das mesmas prerrogativas e nem das mesmas atribuições dos Deputados Federais, nem estaduais, mesmo que haja previsão legal em Constituição Estadual.

Uma norma constitucional pode ser inconstitucional, em virtude de violação de direito constitucional material não escrito, ou seja, princípios, sendo ainda para ele impossível a modificação desses princípios para atender os interesses da mudança da Constituição. Assim Otto Bachof nos ensina

Princípios não podem ser modificados à vontade, seguindo o caminho do processo de revisão regulado pela lei constitucional. Uma lei de alteração da Constituição, poderia por conseguinte ser inconstitucional por eventual infração de um princípio constitutivo da República Federal insusceptível de ser por ela (por essa lei) modificado (BACHOF, 2014, p. 65).

Sendo assim segundo o entendimento de Bachof a não extensão dos princípios da simetria e da igualdade aos vereadores no âmbito municipal, demonstra haver uma violação a esses princípios constitucionais, fazendo com que as normas dentro da própria Constituição Federal sejam inconstitucionais, já que os princípios são mais amplos do que a norma.

3.1 PRINCÍPIO DA SIMETRIA

O princípio da simetria é um desdobramento dos princípios constitucionais extensíveis, se traduzindo em um conceito de caráter genérico que se funda na Constituição Federal como parâmetro de validade para a autoridade constituinte decorrente e para os atos normativos estaduais, assim como para a Lei Orgânica e a legislação municipal, ou seja a Constituição Federal é a disciplina que tanto Estados, como Municípios devem respeitar.

Este princípio impõe a adoção, pela Constituição dos Estados-membros e da Lei Orgânica dos Municípios dos paradigmas positivados na Constituição Federal, para que assim sejam respeitadas as normas da Carta Maior. Esse é o entendimento do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais:

Ementa: ADIN. LEI ORGÂNICA MUNICIPAL. PROCESSO LEGISLATIVO. PRINCÍPIO DA SIMETRIA. ART. 172 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. QUÓRUM PARA DELIBERAÇÕES.

MAIORIA SIMPLES. REGRA GERAL. INEXISTÊNCIA DE EXCEÇÃO. OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA. - Não bastasse estar sedimentado junto ao STF que o princípio da simetria incide no processo legislativo, de forma que estão os entes federativos vinculados às diretrizes estabelecidas pela CR/88, a Constituição do Estado de Minas Gerais é expressa em seu art. 172 ao estabelecer que a Lei Orgânica do Município deverá observar os princípios da Constituição Federal e Estadual. - Se inexistente na Constituição Federal ou mesmo Estadual exceção à regra da maioria simples para as deliberações legislativas acerca de determinada matéria, não pode a Lei Orgânica estabelecer a exigência de quórum diferenciado para sua aprovação. Disponível em <<https://tj-mg.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/114841688/acao-direta-inconst10000110741378000-mg/inteiro-teor-114841711>> acessado em 07 de nov. de 2017.

O princípio da simetria foi instituído no ordenamento jurídico brasileiro através da Constituição Federal de 1967, que determinava que as Constituições Estaduais deveriam ter como parâmetro a Constituição Federal. Hoje, no entanto apesar do princípio da simetria não constar na atual Constituição ele é um princípio implícito e continua sendo aplicado pelos nossos Tribunais com fundamento da separação dos poderes e o processo legislativo há de ser observado sob pena de desvio de simetria, podendo a norma ser considerada inconstitucional, por violação ao referido princípio.

O Supremo Tribunal Federal estipula que seja aplicado do princípio da simetria, para submeter União, Estados e Municípios a uma uniformização orgânico-institucional, fazendo com que Estados e Municípios repliquem e incorporam em suas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais o texto da Constituição Federal. Segundo Marcelo Labanca Corrêa de Araújo é possível duas funções do princípio da simetria “a primeira, a determinação da reprodução de uma regra constitucional federal no plano estadual e a segunda, a legitimação da reprodução espontânea do regramento federal no âmbito estadual” (ARAÚJO, 2009, p. 87-120). A necessidade de observância da simetria com o modelo Federal é enfatizada por Alexandre de Moraes:

Conforme estudado em tópico anterior, o Supremo Tribunal Federal considera as regras básicas de processo legislativo previstas na Constituição Federal como modelos obrigatórios às Constituições Estaduais. Tal entendimento, que igualmente se aplica às Leis Orgânicas dos Municípios, acaba por permitir que no âmbito estadual e municipal haja previsão de medidas provisórias a serem editadas, respectivamente, pelo Governador do Estado ou Prefeito Municipal e analisadas pelo poder Legislativo local, desde que, no primeiro caso, exista previsão expressa na Constituição Estadual e no segundo, previsão nessa e na respectiva Lei Orgânica do Município. Além disso, será obrigatória a observância do modelo básico da Constituição Federal. (MORAES, 2001).

A organização do Município na Federação obedece ao princípio da simetria Constitucional, sendo que devem respeitar as normas aplicadas aos demais entes federativos, sendo que o Município goza de auto-organização, pois ele tem sua lei orgânica, autogoverno onde é escolhido os seus representantes através de eleições e auto legislação onde é criada as suas leis próprias atendendo as necessidades do município.

No entanto este tratamento simétrico aos demais entes da Federação não se estendem aos cargos do Poder Legislativo Municipal, sendo que os vereadores têm suas funções limitadas em relação aos Deputados Federais e Estaduais, pois a função do vereador no município fica engessada, sendo que eles não podem criar projetos de lei que geram gastos para o Município. Está pacificado na jurisprudência que o vereador não pode elaborar projeto de lei que gera custo ao município, como na Ação Direta de Inconstitucionalidade:

EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - CRIAÇÃO DE CARGOS DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL - ATRIBUIÇÃO PRIVATIVA DO PREFEITO - LEI COMPLR MUNICIPAL Nº 172/2009-CMC - INICIATIVA DA CÂMARA DE VEREADORES - VÍCIO DE FORMA - VIOLAÇÃO A PRECEITOS CONSTITUCIONAIS - CRIAÇÃO DE DESPESA SEM INDICAÇÃO DA FONTE DE CUSTEIO - ILEGALIDADE - INCONSTITUCIONALIDADE - PROCEDÊNCIA DO PEDIDO - 1) "Ex vi" do que dispõem o art. 61, § 1º, inc. II, alínea "a", da Constituição Federal, e o art. 104, parágrafo único, inc. II, da Constituição Estadual, e tendo em vista o que preconiza o princípio da simetria, a lei municipal que cria cargos do poder executivo é de iniciativa privativa do prefeito do município - 2) Se cargos dessa categoria são criados em um município por lei provocada pela própria Câmara de Vereadores, a declaração de sua inconstitucionalidade, por vício formal de iniciativa, é medida que se mostra imperiosa - 3) Ademais, padece também de ilegalidade, por violação da legislação orçamentária e de responsabilidade fiscal, a lei que cria despesa sem indicação da fonte de custeio - 4) Pedido procedente. Disponível em <<https://tj-ap.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/6079853/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-6126520098030000-ap>> acessado em 20 de nov. de 2017.

Além do mais os vereadores não gozam de imunidade formal quanto a prisão diferentemente dos deputados e senadores, que desde a expedição do diploma contam com tal prerrogativa, conforme previsão do artigo 53, § 1º que foi introduzida pela Emenda 35/2001, sendo que os membros do Poder Legislativo esqueceram-se Vereador como membro do Poder Legislativo e não lhe conferiu as mesmas atribuições que deram aos deputados federais, senadores e deputados estaduais, fazendo com que estes fossem discriminados em relação aos demais parlamentares brasileiros violando o princípio do tratamento simétrico.

O princípio da simetria deve ser utilizado como uma modalidade para uniformizar as leis, de forma que mantenham assim a harmonia entre os entes federativos. Dessa forma Marcelo Labanca Corrêa de Araújo entende o princípio da simetria seria uma forma de manter a harmonia entre os entes federativos:

Em verdade, os critérios de utilização do princípio da simetria nunca foram verdadeiramente explicados pela Corte. Pelo princípio da simetria, pode-se entender que as regras básicas de organização dos três Poderes no plano federal devem ser reproduzidas para os planos estadual e municipal. Mas, deve-se dizer, há uma razão específica para essa obrigatoriedade de simetria: a preservação do princípio da separação dos poderes. Dito de outro modo, a regra de ouro do princípio da simetria indica que a reprodução do federal para o local só deve ser considerada obrigatória se for para a preservação da harmonia entre os Poderes (ARAÚJO, 2009, p. 96).

Contudo o princípio da simetria não sendo utilizado para um tratamento igual entre o vereador com os demais parlamentares brasileiros mostra uma afronta a esse princípio na forma de organização estatal como também aos princípios previstos na Constituição Federal em seu artigo 37, especificamente o princípio da impessoalidade já que os deputados e senadores aprovaram a Emenda Constitucional 35/2001 para benefício próprio de seus cargos e não consagrou o vereador como o Município como merecedores de tal diploma legal, como também o Princípio da moralidade, já que demonstra que nosso legislador está mais preocupado com questões pessoais e busca de qualquer forma a manutenção desses privilégios.

3.2 PRINCÍPIO DA ISONOMIA

A Constituição Federal em seu artigo 5º, diz que “todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza(...)”, sendo essa garantia uma cláusula pétrea não podendo ser abolida do nosso ordenamento jurídico. Essa garantia se estende aos Municípios pois em seu artigo 18 a Constituição Federal assegura ao município situação equivalente aos demais entes, “A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”.

O artigo 18 da Constituição Federal, indica a opção do legislador pela forma Federativa de Estado para a repartição territorial de poderes, e aponta que todos gozam de autonomia política, no entanto os regimes jurídicos dos municípios teriam

que ser diferenciados já que busca adequação da realidade de fato (ALMEIDA, 2009, p. 85).

Porém mesmo com a previsão da Constituição que prevê tratamento igual para os entes federados há uma certa discriminação com os municípios, pois eles diferentemente dos estados não participam da ordem jurídica nacional, pois não possuem representação no Poder Legislativo Federal, nem atuam no processo de modificação da Constituição Federal, concentrando assim os pontos mais relevantes a serem discutidos pela União. Celso Ribeiro Bastos entende que

O Estado brasileiro na nova Constituição ganha níveis de centralização superiores à maioria dos Estados que se consideram unitários e que, pela via da descentralização por regiões ou por províncias, consegue um alto nível de transferência das competências tanto legislativas quanto de execução muito superior àquele alcançado pelo Estado brasileiro (BASTOS, 2002).

Da mesma forma José Afonso da Silva defende que o município não se enquadra como ente federativo

Não existe federação de municípios. Existe Federação de Estados. Os municípios não possuem representação no Senado Federal, um Poder Judiciário próprio e até território (integram os Estados), não se caracterizam como entes federativos (SILVA, 2006).

Portanto apesar da Constituição Federal trazer em seu bojo que os municípios é um ente federado com autonomia política e administrativa, fortes correntes doutrinárias entendem que por ele não participar das discussões no parlamento brasileiro eles não podem ser considerados entes federados.

Outra forma de discriminação que ocorre com o Município como ente federado é no artigo 56, I da Constituição Federal que diz “Não perderá o mandato o Deputado ou Senador: investido no cargo de Ministro de Estado, Governador de Território, Secretário de Estado, do Distrito Federal, de Território, de Prefeitura de Capital ou chefe de missão diplomática temporária, que é uma clara afronta aos municípios brasileiros que não são capitais, o que demonstra não haver um tratamento igual entre esses entes.

Fernando Dias Menezes de Almeida assegura que os municípios não têm a mesma autonomia que a União e os Estados:

Ao assegurar, pela primeira vez na história constitucional brasileira, a auto-organização municipal, ou seja, prevendo que a elaboração da principal norma do “ordenamento jurídico parcial” (para usar a principal expressão de Kelsen) municipal se dê no âmbito do próprio Município – a Constituição, porém, não se valeu da mesma expressão: enquanto se refere às “constituições” estaduais, previu “leis orgânicas” municipais.[...] outra situação em que o regime jurídico aplicável aos Municípios afasta-se do aplicável aos Estados diz respeito ao controle de constitucionalidade, abstrato e principal, de suas leis face à Constituição Federal: quanto às leis municipais, esse controle não é possível via ação direta de inconstitucionalidade, mas apenas (e por previsão infraconstitucional relativamente recente) via arguição de descumprimento de preceito fundamental. Outro exemplo é não possuírem os Municípios Poder Judiciário, mas somente Poder Executivo e Poder Legislativo. Igualmente os Municípios não possuem Tribunais de Contas – com as exceções de São Paulo e Rio de Janeiro. [...] Outro ponto a ser lembrado é a submissão do ordenamento jurídico municipal não apenas à Constituição Federal, mas também a princípios estabelecidos na Constituição do Estado em cujo território se situe o Município (arts. 29 e 35 da CF/1988). Exemplo correlato ao anterior é a possibilidade de que os Estados promovam intervenção do Estado, o ordenamento jurídico municipal subordina-se ao estadual. Por fim, depreende-se da Constituição Federal uma noção de pertinência dos Municípios em relação aos Estados em cujo território se situem (ALMEIDA, 2009, p. 78-79).

Prevalecendo assim o entendimento que os municípios, apesar de ter a autonomia política e fazer parte da federação, são os entes com menor poder, já que a Constituição não o assegurou todos os elementos do regime jurídico constantes para a União e Estados.

Além do mais como ocorre a discriminação com os municípios, também ocorre a discriminação com os seus representantes políticos, sendo que a Emenda Constitucional 35/2001 incluiu certos privilégios a deputados e senadores, que violam o princípio da isonomia, por violar a garantia fundamental prevista no artigo 5º *caput* da Constituição Federal de que todos são iguais perante a lei. Dessa forma Claus-Wilhelm Canaris nos ensina que:

O princípio da igualdade é violado quando não se possa apontar um fundamento razoável, resultante da natureza das coisas ou materialmente informado para a diferenciação legal ou para o tratamento igualitário, ou, mais simplesmente, quando a disposição possa ser caracterizada como arbitrária. Deparam-se, de facto, contradições de valores e, em consequência, quebras no sistema em todas as regras que não permitam encontrar... um razoável ... fundamento para a diferenciação, pois elas, por definição, não se reportam aos afastamentos justificados dos valores da lei; no entanto, não resulta daí necessariamente sempre uma violação contra a proibição do arbítrio. (CANARIS, 1996)

O princípio da isonomia refere-se ao tratamento igual para os iguais e desigual para os desiguais na medida de sua desigualdade e sendo assim os municípios junto

com os seus representantes são os membros mais fracos dessa relação jurídica e mereceriam contar com privilégios para estes como uma forma de discriminação positiva e não da forma da emenda 35/2001 que incluiu o artigo 53 na Constituição Federal dando prerrogativas aos cargos de deputados e senadores e excluindo os vereadores.

Essas prerrogativas dos cargos ocupados pelos Senadores e Deputados, afrontam a igualdade de tratamento entre os entes públicos, demonstrando haver uma clara discriminação com os Municípios, pois os vereadores apesar de serem eleitos pelo voto popular como os demais agentes políticos, não detenham as mesmas garantias constitucionais que os demais parlamentares nas esferas dos Estados nem na esfera Federal.

Quanto a imunidade material não há muita discussão, sendo que esta estende a todos os parlamentares desde que as suas palavras estejam relacionadas com a sua função. Porém quando falamos de imunidade formal esta não se aplica aos vereadores o que demonstra uma discriminação com o município e viola o princípio da igualdade previsto no artigo 5º da Constituição Federal. Porém a imunidade formal converteu-se em grande irresponsabilidade e atrapalha o princípio da separação dos poderes. O autor Osvaldo Tigreiro diz sobre a imunidade formal

(...) por experiência de todos os regimes, que a imunidade se converteu em virtual irresponsabilidade, porque as Casas Legislativas quase sempre se negam a conceder licença com vistas ao processamento de seus membros, mesmo quando acusados de crime de alta gravidade (TIGREIRO, 1997).

Desta forma, o referido autor demonstra que a imunidade formal atrapalha o ordenamento jurídico brasileiro, já que os parlamentares na esfera federal e estadual se acobertam atrás do cargo para se livrarem de processos enquanto durarem seus mandatos. Contudo isso não desabona que houve uma discriminação em face do município já que a Constituição Federal não relacionou os vereadores com esse instituto, embora o mesmo sirva para atrapalhar o ordenamento jurídico e soar aos olhos da sociedade como uma irresponsabilidade legislativa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto neste estudo, entende-se que as atribuições do cargo de vereador, bem como suas imunidades são limitadas quando comparada aos demais agentes políticos, o que demonstrou ser uma grande violação aos princípios constitucionais da igualdade e da simetria das normas, tornando assim esta norma inconstitucional dentro da própria Constituição Federal por violação de direito material não escrito.

O cargo de vereador mostra ser muito limitado já que este não é livre para a elaboração de qualquer projeto de lei que vise a melhoria da comunidade, sendo sua competência legislativa limitada já que ele não pode elaborar projeto de lei que gere custo para o município. E sua fiscalização é auxiliada pelo Tribunal de Contas necessitando de quórum de 2/3 para alterar o parecer do respectivo Tribunal, sendo assim também limitada quanto a fiscalização.

Sobre as imunidades dos vereadores a limitação é quando comparadas aos demais agentes políticos na esfera federal e estadual, já que o vereador goza apenas da imunidade material ou seja imunidade quanto a sua manifestação desde que relacionada a sua função e na circunscrição do município, não gozando da imunidade formal quanto a suspensão do processo e quanto a prerrogativa de foro privilegiado depende de previsão na Constituição Estadual, desde que não seja crime contra a vida que prevalecerá a competência do Tribunal do Júri.

Essa competência legislativa reduzida do vereador e suas imunidades serem tão restritas em face dos demais parlamentares entende-se ser uma grave violação aos princípios constitucionais da igualdade e da simetria das normas, fazendo com que esse tratamento diferenciado e discriminatório torne esses dispostos dentro da Constituição Federal inconstitucional.

Entende-se assim que o ordenamento jurídico brasileiro, apesar de contar com o Poder Constituinte Originário, trouxe normas inconstitucionais dentro da própria Constituição Federal, violando assim os princípios constitucionais. Princípios estes que tornam o nosso ordenamento jurídico mais atual e que venham atender realmente as necessidades de uma sociedade que vive em constante mutação.

REFERÊNCIAS

ABREU, Saulo de Castro. A suspensão da execução de lei e ato normativo pelo Senado Federal e a coisa julgada material no controle concentrado da constitucionalidade. **Revista de Processo**, São Paulo. v. 74, 1994.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Constitucional Descomplicado**. 10. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método: 2013.

ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. Crítica ao Tratamento constitucional do Município como ente da Federação Brasileira. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, n. 68, julho – setembro, 2009.

AMAPA. **Tribunal de Justiça**. ADIN 6126520098030000 AP. Disponível em <<https://tj-ap.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/6079853/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-6126520098030000-ap>> acesso em: 20 de nov. de 2017.

ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de. **Jurisdição constitucional e federação: o princípio da simetria na jurisprudência do STF**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009 artigo_id=858> acesso em: 05 dez. 2017.

BACHOF, Otto. **Normas constitucionais inconstitucionais**. Coimbra: Almedina, 2014.

BARCELLOS, Ana Paula de. **Ponderação, racionalidade e atividade jurisdicional**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

BERWIG, Ademir. **Direito Municipal**. 1. ed. Rio Grande do Sul: Unijui, 2011

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

BRASIL. **Constituição Federal**. Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 07 de abril de 2017.

_____. **O Poder Legislativo municipal no Brasil: papel institucional, desafios e perspectivas**. Brasília: Senado Federal, Conselho de Estudos Políticos, 2016.

_____. **SENADO FEDERAL** Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br>> Acesso em: 05 dez. 2017.

_____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Agravo Regimental em Recurso Extraordinário 600063**. Disponível em: <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/311629474/repercussao-geral-no-recurso-extraordinario-rg-re-600063-sp-sao-paulo>> Acesso em: 23 de out. de 2017.

_____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Agravo Regimental na Ação Cautelar 700-3**. Disponível em: <<https://www.jusbrasil.com.br/topicos/725033/imunidade-parlamentar-formal/jurisprudencia>>. Acesso em: 16 out. 2017.

_____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **HC 271660 SP**. Disponível em <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24876306/habeas-corpus-hc-271660-sp-2013-0179432-0-stj>>. Acesso em: 16 out. 2017.

_____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Inquérito 1400 PR**. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/visualizarEmenta.asp?s1=000030876&base=baseMonocraticas>> Acesso em: 23 out. 2017.

_____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Inquérito 1958 AC**. Disponível em <<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/14743695/inquerito-inq-1958-ac/inteiro-teor-103129168?ref=juris-tabs>> Acesso em: 23 de out. 2017.

_____. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Súmula Vinculante 45**. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/menuSumario.asp?sumula=2362>> Acesso em: 23 de out. 2017.

CANARIS, Claus- Wilhem. **Pensamento Sistemático e conceito de sistema na ciência do direito**. 2. ed. Trad. A. Menezes Cordeiro. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1996.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 27.ed. São Paulo: Atlas, 2014.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito Constitucional Didático**. 9. ed. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2003.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

FERREIRA, Olavo Augusto Vianna Alves. A imunidade parlamentar na Emenda Constitucional n. 35, de 20 de dezembro de 2001. **Repertório de Jurisprudência IOB: tributário, constitucional e administrativo**, n. 4, fev. 2002.

FRANCESCO, Wagner. **JUSBRASIL**. Disponível em: <<https://wagnerfrancesco.jusbrasil.com.br/artigos/321387731/voce-sabe-a-diferenca-entre-imunidade-parlamentar-material-e-formal>> Acesso em: 05 dez. 2017.

GONÇALVES, Marcos Flávio R. **Vereador e a Câmara Municipal**. 4. ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2014

KURANAKA, Jorge. **Imunidades parlamentares**. São Paulo: J. Oliveira, 2002.

LANGARO, Alexandre. **ESTADÃO** Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/cpi-comissao-parlamentar-de-inquerito>> Acesso em 05 dez. 2017.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional esquematizado**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

MAFRA, Francisco. **AMBITO JURÍDICO**. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 12. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2000.

_____, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

MINAS GERAIS. **Tribunal de Justiça**. ADIN 10000110441378000 MG. Disponível em <<https://tj-mg.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/114841688/acao-direta-inconst10000110741378000-mg/inteiro-teor-114841711>> acessado em 07 de nov. de 2017.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 10. edição, São Paulo: Atlas, 2001.

_____, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 17. ed. Atualizada com a Reforma do Judiciário (EC nº 45/04). São Paulo: Atlas, 2005.

_____, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 28 ed. São Paulo: Atlas, 2012

OLIVEIRA, Rodrigo Marques. **LFG**. Disponível em: <<https://lfg.jusbrasil.com.br/noticias/2127608/o-que-se-entende-por-estado-de-sitio-rodrigo-marques-de-oliveira>> Acesso em: 05 dez. 2017.

REIS, André Prado Marques dos. **CONTEÚDO JURÍDICO**. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,poder-constituente,25389.html>> Acesso em: 05 dez. 2017.

ROSA, Pedro Luiz Barros Palma da. **TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL**. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/o-tse/escola-judiciaria-eleitoral/publicacoes/revistas-da-eje/artigos/revista-eletronica-eje-n.-5-ano-3/como-funciona-o-sistema-proporcional>> Acesso em: 05 dez. 2017.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 17. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2007.

_____, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 17. ed. São Paulo: Malheiros, 1999

SOUZA, André Leandro Barbi de. **IGAM**. Disponível em: <<https://www.igam.com.br/gestaopublica/o-poder-local-o-municipio-e-a-lei-organica/>> Acesso em: 05 dez. 2017.

TAQUARAL DE GOIÁS. **REGIMENTO INTERNO CAMARA MUNICIPAL**. 2009. Disponível em: <camarataquaral.go.gov.br> Acesso em: 05 dez. 2017.

TRIGUEIRO, Oswaldo. **Direito Constitucional Estadual**. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1997.

VASCONCELOS, Clever. **Direito Constitucional**. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.