

CIRCUNSCRIÇÃO E PERTINÊNCIA: UMA ANÁLISE CRÍTICA SOBRE A IMUNIDADE MATERIAL NO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL**CIRCUMSCRIPTION AND PERTINENCE: A CRITICAL ANALYSIS OF MATERIAL IMMUNITY IN THE MUNICIPAL LEGISLATIVE POWER****JURISDICCIÓN Y RELEVANCIA: UN ANÁLISIS CRÍTICO DE LA INMUNIDAD MATERIAL EN EL PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL**

10.56238/revgeov17n5-047

Mônica da Silva Costa

Pós-Graduada em Direito Administrativo

Instituição: Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP)

E-mail: Mscosta@hotmail.com

Luiz Henrique Néia Giavina Bianchi

Mestre em Ciência Jurídica

Instituição: Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP)

E-mail: Rickscmj@hotmail.com

Rodolfo Venâncio da Silva

Pós-Graduado em Direito Administrativo

Instituição: Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP)

E-mail: Rodolfovenancio@hotmail.com

RESUMO

O objetivo deste trabalho é analisar os limites da imunidade material atribuída aos Vereadores por força do Artigo 29, inciso VIII, da Constituição Federal. Referida inviolabilidade, por vezes invocada para amparar manifestações ofensivas ou discriminatórias, é examinada à luz dos limites expressos no texto constitucional e da jurisprudência dos tribunais superiores. A partir de abordagem hipotético-dedutiva, mediante pesquisa legislativa, doutrinária e jurisprudencial, conclui-se que, embora a imunidade material dos Vereadores alcance o exercício do mandato em toda a circunscrição do Município, deve haver pertinência entre as manifestações e a atividade parlamentar, ainda que sejam proferidas no recinto da Casa Legislativa.

Palavras-chave: Vereadores. Imunidade Material. Limites.**ABSTRACT**

The objective of this paper is to analyze the limits of parliamentary material immunity granted to Municipal Councilors under Article 29, item VIII, of the Brazilian Federal Constitution. This inviolability, sometimes invoked to support offensive or discriminatory statements, is examined in light of the limits expressly provided for in the constitutional text and in the case law of the higher courts. Based on a hypothetical-deductive approach, through legislative, doctrinal and case law research, the study concludes that, although the material immunity of Municipal Councilors applies to the exercise



of the mandate throughout the territorial circumscription of the Municipality, there must be a connection between the statements and the parliamentary activity, even when such statements are made within the premises of the Legislative House.

Keywords: Municipal Councilors. Parliamentary Material Immunity. Limits.

RESUMEN

El objetivo de este trabajo es analizar los límites de la inmunidad material otorgada a los concejales en virtud del artículo 29, inciso VIII, de la Constitución Federal. Esta inviolabilidad, invocada en ocasiones para proteger declaraciones ofensivas o discriminatorias, se examina a la luz de los límites establecidos en el texto constitucional y la jurisprudencia de los tribunales superiores. Mediante un enfoque hipotético-deductivo, a través de la investigación legislativa, doctrinal y jurisprudencial, se concluye que, si bien la inmunidad material de los concejales se extiende al ejercicio de su mandato en todo el municipio, debe existir una relación entre las declaraciones y la actividad parlamentaria, incluso si se realizan dentro de las instalaciones del Seminario.

Palabras clave: Concejales. Inmunidad Material. Límites.



1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988, em seu Artigo 29, inciso VIII, garante a “inviolabilidade dos Vereadores por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município”. Esse preceito, conhecido como imunidade parlamentar no sentido material, constitui um instrumento para o livre exercício do mandato, conferindo uma proteção maior tanto à liberdade de expressão quanto ao voto dos Vereadores.

No âmbito do Município, o Poder Legislativo é composto pelos Vereadores, membros da Câmara Municipal que exercem as funções típicas legislativa e fiscalizadora. Assim como o Prefeito e o Vice-Prefeito, os Vereadores são escolhidos para mandato de quatro anos, mediante pleito direto e simultâneo realizado em todo o País, as chamadas eleições municipais.

Dada a inviolabilidade atribuída aos Vereadores pela Constituição Federal, questiona-se: em que medida os membros do Legislativo Municipal são imunes? Quais os limites das prerrogativas a eles conferidas?

Desse modo, a finalidade desta pesquisa é analisar o alcance e os limites da imunidade material atribuída aos Vereadores pelo inciso VIII do Artigo 29 da Constituição Federal vigente. Tal prerrogativa foi conferida aos membros do Poder Legislativo para lhes assegurar o livre exercício do mandato, de forma independente e autônoma, mas, como se analisará ao longo da pesquisa, não poderá ser utilizada para sustentar ofensas pessoais que não tenham qualquer relação com a vereança. Para tanto, utilizou-se o método hipotético-dedutivo, amparado por pesquisa bibliográfica, legislativa e jurisprudencial.

A partir dessa metodologia, a presente pesquisa se desenvolverá em três capítulos. Dessa forma, inicialmente, tratar-se-á do papel dos membros do Legislativo Municipal, das garantias e vedações a eles aplicadas, além das competências privativas da Câmara Municipal.

Já no capítulo seguinte, serão analisadas as imunidades parlamentares – material, formais (processual e prisional), foro especial por prerrogativa de função, imunidade probatória e prerrogativa testemunhal.

Por fim, serão abordados o alcance e os limites da imunidade material assegurada aos Vereadores, com destaque para a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais dos Estados sobre a questão.

2 AS FUNÇÕES DO VEREADOR, GARANTIAS E VEDAÇÕES

Os agentes políticos que recebem mandato legislativo local e são eleitos pelo voto direto e secreto são os Vereadores, membros do Poder Legislativo Municipal que compõem uma legislatura de quatro anos. Uma definição completa de tais agentes políticos pode ser observada no seguinte trecho de uma das obras do saudoso Hely Lopes Meirelles (2003, p. 595):



Os *vereadores* são agentes políticos investidos de mandato legislativo local, para uma legislatura de quatro anos, pelo sistema partidário e de representação proporcional, por voto secreto e direto. Como agentes políticos, têm normas específicas para sua escolha, investidura, posse, impedimentos, incompatibilidades, atribuições, prerrogativas, remuneração, licença, responsabilidades e conduta, previstas na Constituição Federal e na lei orgânica local, submetendo-se, no que couber, ao regime estatutário geral. Não se ligam ao Município por relações de emprego, só sendo considerados funcionários públicos para efeitos criminais, por expressa equiparação do art. 327 do CP, e perante a Câmara respondem pelas condutas definidas na lei orgânica municipal sancionadas com a cassação do mandato. (grifo do autor)

Nesse sentido, como membro do Poder Legislativo Municipal, o Vereador tem como funções primordiais a legislativa, em que participa ativamente do processo de criação das leis, e a função fiscalizadora dos atos do Poder Executivo municipal e da própria Câmara.

Sendo assim, a função legislativa consiste na possibilidade de legislar, com sanção do Prefeito, sobre as matérias de competência do Município. Como exemplos, o Artigo 30 da Constituição Federal elenca os assuntos de âmbito municipal, quais sejam, matérias de interesse local, a instituição e arrecadação dos tributos municipais e aplicação de suas rendas, as isenções, anistias fiscais e a remissão de dívidas, assim como o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual.

Disciplinando sobre a organização do Município, a Carta Magna estabelece que:

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

I - eleição do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores, para mandato de quatro anos, mediante pleito direto e simultâneo realizado em todo o País;

[...]

XI - organização das funções legislativas e fiscalizadoras da Câmara Municipal;

Dessa maneira, a Lei Orgânica é uma espécie de “Constituição Municipal”, que, embora não receba esse nome, funciona como a “Lei Maior” que disciplina tanto a organização administrativa do Município quanto os atos dos agentes públicos municipais. Trata-se de um ato constitutivo e normativo promulgado pela Câmara Municipal sob a égide dos princípios contidos na Constituição Federal e na Constituição do respectivo Estado. Além disso, na promulgação da Lei Orgânica, devem ser atendidos diversos preceitos, entre os quais a organização das funções legislativa e fiscalizadora da Câmara Municipal, de acordo com o inciso XI do referido dispositivo constitucional. Nas palavras de Meirelles (2003, p. 587-588):

A função de controle e fiscalização da Câmara Municipal mereceu do constituinte de 1988 destaque idêntico ao da função legislativa, na medida em que o art. 29, XI, da CF as coloca dentre os preceitos obrigatórios a serem observados na elaboração das leis orgânicas municipais.

Há de se destacar, aqui, o poder de “sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa”, previsto expressamente na Constituição Federal como uma das competências exclusivas do Congresso



Nacional (art. 49, V), ressaltando a grande ênfase que o constituinte de 1988 deu ao Poder Legislativo. (grifos do autor)

A partir dessa premissa, tanto a função legislativa quanto a função de controle e fiscalização são papéis de grande relevância na elaboração das leis orgânicas dos Municípios. Ainda, impregnada na função de controle da Câmara Municipal está a competência para interromper atos normativos do Poder Executivo que sejam praticados além dos limites legais.

Existem algumas atribuições que são privativas da Câmara Municipal, ou seja, que só podem ser exercidas pelo Poder Legislativo, por meio dos Vereadores. Tais prerrogativas são fundamentais para a independência do órgão, conforme se verifica no seguinte ensinamento:

A Câmara de Vereadores, como Poder Legislativo do Município, colegiado, desfruta das *prerrogativas* próprias desse órgão, quais sejam: compor sua Mesa diretiva, elaborar seu regimento, organizar seus serviços e deliberar livremente sobre os assuntos de sua economia interna.

Essas prerrogativas são essenciais à preservação da independência da Câmara em relação ao prefeito. Mas é de se advertir que a Câmara não tem o privilégio de desatender impunemente à Constituição, às leis de organização do Município, às normas da Administração local e ao seu próprio regimento. Transpondo os limites da legalidade, seus atos ficarão sujeitos a correção judicial, para o restabelecimento dos direitos eventualmente feridos. O caráter político-representativo da corporação legislativa, por si só, não afasta o controle judiciário de sua atividade, porque nem todas as deliberações da Câmara permanecem no reduto intocável dos *interna corporis*. (Meirelles, 2003, p. 591, grifos do autor).

Nessa perspectiva, as competências privativas acima citadas, se exercidas por órgão diverso da Câmara Municipal, poderão ser consideradas inválidas por usurpação de competência. Contudo, nota-se que, embora a Câmara Municipal seja detentora de atribuições que lhe são privativas, com vistas à manutenção de sua independência em face do Poder Executivo, nem por isso poderá desobedecer à Constituição Federal e a outras leis que deva cumprir ou respeitar. Se assim proceder, seus atos estarão sujeitos a correção pelo Poder Judiciário.

Ademais, o Poder Legislativo Municipal é o titular da competência para fiscalizar o Município, porque assim determina a Constituição Federal: “Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.” Vale dizer que tanto os atos do Prefeito quanto dos demais agentes públicos vinculados à Administração Municipal estão sujeitos à fiscalização exercida não só pelos Vereadores, por meio do controle externo, mas também pelos sistemas de controle interno do próprio Poder Executivo.

É importante ressaltar que da mesma forma que cabe ao Vereador o papel de fiscalizar os atos do Poder Executivo, igualmente lhe compete o dever de monitorar os atos praticados no âmbito da própria Câmara à qual está vinculado.



A função fiscalizadora de competência dos Vereadores, portanto, consiste no poder de acompanhar e controlar os atos da Administração municipal, inclusive os da Administração Indireta, avaliando a sua conformidade com os ditames constitucionais e legais que lhes são aplicáveis. Havendo suspeita de irregularidades, tais agentes políticos podem solicitar informações ao Prefeito, instituir Comissão Parlamentar de Inquérito e Comissão Processante. No caso de confirmação e, a depender das conclusões, os Vereadores devem comunicar os fatos tanto ao Tribunal de Contas quanto ao Ministério Público, para que seja promovida a responsabilização civil, penal e/ou administrativa dos agentes envolvidos. No caso da Comissão Processante, trata-se de instituto com a finalidade de julgar o Prefeito e os Vereadores pela prática de infração político-administrativa, com base no Decreto-Lei 201, de 1967.

No exercício do cargo, o Vereador tem ainda direito à voz e ao voto, ou seja, pode se manifestar em todas as discussões e votar nas deliberações do Plenário, contanto que não tenha interesse direto e pessoal na matéria.

Além do direito a voz e voto, o Vereador também pode apresentar proposições e sugerir medidas de interesse público às autoridades competentes, desde que não incorra em vício de iniciativa. Essa vedação significa que o Vereador não pode propor matérias de competência privativa do Prefeito, da Mesa da Câmara ou de Comissão Permanente. Da mesma forma, é direito do Vereador disputar os cargos da Mesa e das Comissões, exceto em caso de impedimento legal ou regimental. Por fim, um dos instrumentos mais utilizados pelos Vereadores é o chamado “pedido de informações”, veiculado por meio de requerimento sujeito à deliberação do Plenário.

A par das garantias asseguradas ao Vereador no exercício do mandato, existem condutas que lhe são vedadas, algumas a partir da expedição do diploma, e outras desde a respectiva posse. São as chamadas incompatibilidades, que, segundo Silva (2004, p. 57-5),

[...] constituem *impedimentos* referentes ao exercício do mandato. Dizem respeito ao eleito. Não impedem a candidatura, nem anulam a eleição de quem se encontra em situação eventualmente incompatível com o exercício do mandato. As incompatibilidades de Vereadores eram tratadas na Constituição do respectivo Estado e nas leis orgânicas dos Municípios, no regime constitucional anterior. Hoje é a própria Constituição Federal que as impõe, determinando que sejam objeto da lei orgânica de cada Municípios as proibições e incompatibilidades, no exercício da vereança, similares, no que couber, ao disposto nessa Constituição e na Constituição do respectivo Estado para os membros da Assembléia [sic] Legislativa (art. 29, IX). Como as constituições estaduais seguem a Constituição Federal, basta considerar o disposto nesta, a fim de definir as incompatibilidades que cabem aos Vereadores. Por essa razão, aliás, é que as leis orgânicas municipais, em geral, se atêm ao texto do art. 54 da Constituição Federal [...]. (grifos do autor)

Sob esse enfoque, constata-se que as incompatibilidades são situações que impedem o exercício do mandato e referem-se ao eleito, não ao candidato. Pelo princípio da simetria, as leis orgânicas dos Municípios costumam reproduzir tais impedimentos em conformidade com o disposto no Artigo 54 da Constituição Federal, que estabelece:



Art. 54. Os Deputados e Senadores não poderão:

I - desde a expedição do diploma:

a) firmar ou manter contrato com pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público, salvo quando o contrato obedecer a cláusulas uniformes;

b) aceitar ou exercer cargo, função ou emprego remunerado, inclusive os de que sejam demissíveis "ad nutum", nas entidades constantes da alínea anterior;

II - desde a posse:

a) ser proprietários, controladores ou diretores de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público, ou nela exercer função remunerada;

b) ocupar cargo ou função de que sejam demissíveis "ad nutum", nas entidades referidas no inciso I, "a";

c) patrocinar causa em que seja interessada qualquer das entidades a que se refere o inciso I, "a"; [...]

Assim, de acordo com disposições das Leis Orgânicas Municipais, baseadas no texto constitucional, é possível notar que o Vereador eleito, mesmo antes da posse, já se sujeita a determinadas proibições desde a expedição do respectivo diploma de eleição. Tais vedações visam garantir a sua imparcialidade no futuro exercício da função fiscalizadora. Ora, se o parlamentar pudesse firmar contrato com o Município, com suas autarquias, fundações, empresas públicas, sociedade de economia mista ou com suas concessionárias de serviços públicos, a função de fiscalizar restaria comprometida, considerando que ele tenderia a se omitir na verificação da legalidade de um ato administrativo no qual é favorecido.

De igual modo, o Artigo 55 da Carta Magna trata das condutas em que os parlamentares podem ser sancionados com a cassação do mandato:

Art. 55. Perderá o mandato o Deputado ou Senador:

I - que infringir qualquer das proibições estabelecidas no artigo anterior;

II - cujo procedimento for declarado incompatível com o decoro parlamentar;

III - que deixar de comparecer, em cada sessão legislativa, à terça parte das sessões ordinárias da Casa a que pertencer, salvo licença ou missão por esta autorizada;

IV - que perder ou tiver suspensos os direitos políticos;

V - quando o decretar a Justiça Eleitoral, nos casos previstos nesta Constituição;

VI - que sofrer condenação criminal em sentença transitada em julgado.

Conforme se nota, o dispositivo acima transcrito enumera as condutas que ensejam a cassação do mandato parlamentar, citando logo de início a infringência de proibições estabelecidas no Artigo 54 já comentado. Dessa maneira, para evitar o risco de perder o mandato, o membro do Poder Legislativo deve agir sempre com seriedade, correção e idoneidade, resguardando-se de uma eventual quebra de decoro parlamentar. Além disso, é seu dever comparecer à terça parte das sessões ordinárias da Casa a que pertencer, salvo licença ou missão por esta autorizada, não sofrer perda ou suspensão dos direitos políticos, condenação criminal transitada em julgado e, tampouco, perda de mandato decretada pela Justiça Eleitoral. O § 1º do Artigo em apreço dispõe que “é incompatível com o decoro parlamentar, além dos casos definidos no regimento interno, o abuso das prerrogativas asseguradas a membro do Congresso Nacional ou a percepção de vantagens indevidas.” Na mesma linha, o membro



do Poder Legislativo deve não só se valer regularmente das prerrogativas que lhe são atribuídas, como também evitar a obtenção de vantagens ilegais ou contrárias ao princípio da moralidade.

Por fim, os Vereadores também se submetem ao disposto no Decreto-Lei 201, de 1967, cujo Artigo 7.º prevê as hipóteses de infrações político-administrativas praticadas pelos Edis, entre as quais se destacam: utilizar-se do mandato para a prática de atos de corrupção ou de improbidade administrativa (inciso I); fixar residência fora do Município (inciso II); e proceder de modo incompatível com o decoro parlamentar (inciso III). Ressalte-se que tais condutas podem ensejar a cassação do mandato do parlamentar municipal, cabendo o respectivo julgamento à própria Câmara Municipal, nos termos do Artigo 5.º do Decreto-Lei 201, de 1967.

Por essa razão, no âmbito dos respectivos Municípios e regidos pela Lei Orgânica, os Vereadores estão sujeitos a proibições similares às do Artigo constitucional acima transcrito, cientes da sanção que poderá advir da prática de qualquer dessas condutas, ou seja, a perda do mandato eletivo. Entretanto, para impedir que os parlamentares sejam alvos de perseguição política e possam exercer suas funções livremente, a Constituição Federal lhes outorga também a imunidade material, conforme adiante será explanado.

3 AS PRERROGATIVAS PARLAMENTARES

Para que os membros do Poder Legislativo possam atuar de forma independente, a Constituição Federal atribuiu-lhes as imunidades parlamentares como prerrogativas para o livre exercício dos respectivos mandatos. Tais prerrogativas são inerentes aos cargos de Deputado Federal, Senador, Deputado Estadual e Vereador. Sobre essa proteção, Alexandre de Moraes (2002, p. 400) afirma que:

As imunidades parlamentares representam elemento preponderante para a independência do Poder Legislativo. São prerrogativas, em face do direito comum, outorgadas pela Constituição aos membros do Congresso, para que estes possam ter bom desempenho de suas funções.

Sob a mesma ótica, depreende-se que as imunidades são garantias fundamentais para que os membros do Congresso Nacional, das Assembleias Legislativas e das Câmaras Municipais atuem de forma livre e independente no exercício das funções parlamentares.

O mesmo autor (2002, p. 400) acrescenta, ainda, que:

As imunidades são garantias funcionais, normalmente divididas em material e formal, são admitidas nas Constituições para o livre desempenho do ofício dos membros do Poder Legislativo e para evitar desfalques na integração do respectivo *quórum* necessário para deliberação.



À luz desse entendimento, acobertados pelas imunidades material e formal, os parlamentares estarão sujeitos a um risco menor de afastamento, evitando-se a desintegração e o enfraquecimento do Poder Legislativo.

Conceituando o instituto da imunidade parlamentar, Silva (2004, p. 83) ensina que:

[...] A imunidade não é tanto uma prerrogativa individual do parlamentar, mas efetivamente constitui prerrogativa do próprio Poder Legislativo, como garantia de sua independência perante outros poderes. Por meio delas, assegura-se aos membros do Legislativo a mais ampla liberdade de palavra e se os protege contra abusos de outras autoridades.

Assim é que nas palavras do ilustre jurista, as imunidades parlamentares se propõem a garantir a independência do Poder Legislativo como um todo, não apenas perante o Poder Executivo, mas também diante do Poder Judiciário.

No que se refere aos membros do Congresso Nacional, as respectivas imunidades estão previstas no Artigo 53 e parágrafos da Carta Magna, conforme a transcrição abaixo:

Art. 53. Os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos.

§ 1º Os Deputados e Senadores, desde a expedição do diploma, serão submetidos a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal.

§ 2º Desde a expedição do diploma, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável. Nesse caso, os autos serão remetidos dentro de vinte e quatro horas à Casa respectiva, para que, pelo voto da maioria de seus membros, resolva sobre a prisão.

§ 3º Recebida a denúncia contra o Senador ou Deputado, por crime ocorrido após a diplomação, o Supremo Tribunal Federal dará ciência à Casa respectiva, que, por iniciativa de partido político nela representado e pelo voto da maioria de seus membros, poderá, até a decisão final, sustar o andamento da ação.

§ 4º O pedido de sustação será apreciado pela Casa respectiva no prazo improrrogável de quarenta e cinco dias do seu recebimento pela Mesa Diretora.

§ 5º A sustação do processo suspende a prescrição, enquanto durar o mandato. [...]

Os dispositivos acima transcritos constituem uma parte do chamado “Estatuto dos Congressistas”, aplicável aos Deputados e Senadores. Moraes (2013, p. 1.027) define tal Estatuto como o conjunto de “regras instituidoras das imunidades e vedações parlamentares, para que o Poder Legislativo, como um todo, e seus membros, individualmente, atuem com ampla independência e liberdade, no exercício de suas funções constitucionais.”

Nas palavras de Guimarães (2008, p. 359), imunidade é o conjunto de “direitos exclusivos, privilégios, vantagens especiais conferidas a certas pessoas em razão de cargo, função ou posição oficial que ocupam.” Especificamente sobre a imunidade parlamentar, o mesmo autor (2008, p. 359) atribui-lhe o seguinte conceito: “prerrogativa do Poder Legislativo que permite aos parlamentares, individualmente, a garantia do livre exercício de suas funções”.

Em suma, as imunidades parlamentares apresentam-se como mantos protetores do mandato conferido aos membros do Poder Legislativo em todas as esferas. Não se trata de privilégios, porque



não são benefícios concedidos em razão da pessoa, e sim de um conjunto de prerrogativas atribuídas pela Constituição Federal em razão do cargo, para que os parlamentares possam atuar com autonomia e independência no exercício de suas funções. Assim, as imunidades parlamentares dividem-se em duas espécies: material e formais.

A imunidade material é garantia constitucional que protege opiniões, palavras e votos dos membros do Poder Legislativo, para que possam exercer livremente o seu papel, especialmente a função fiscalizadora. Nas palavras de Costa e Alves (2005, p. 109), as imunidades constituem “garantias para o exercício de mandato”.

Quanto ao termo “inviolabilidade”, trazido no texto constitucional e utilizado pela doutrina como sinônimo de imunidade material, Guimarães (2008, p. 376) define-o como “prerrogativa de deputados e senadores no exercício e vigência dos mandatos, salvo se presos em flagrante delito de crime inafiançável”. Nesse sentido, a inviolabilidade é a condição em que alguém está livre da ação da Justiça em razão do cargo ou função que exerce, porque, nesse caso, não existe crime.

Sobre o texto do *caput* do dispositivo supracitado, Mendes e Branco (2014, p. 915) lecionam que “a imunidade material a que alude o *caput* do art. 53 da Carta expressa a inviolabilidade civil e penal dos deputados e senadores por suas opiniões, palavras e votos, neutralizando a responsabilidade do parlamentar nessas esferas.” Tal assertiva equivale a dizer que as manifestações dos parlamentares ocorridas na tribuna nem sequer configuram os crimes tipificados no Código Penal, como injúria, difamação ou calúnia, uma vez que estão protegidas pelo manto da imunidade em sentido material.

Ocorre que, embora tal prerrogativa seja denominada pela doutrina como absoluta, considerando que o referido Artigo estabelece que os parlamentares são invioláveis “por **quaisquer** de suas opiniões, palavras e votos”, as recentes decisões dos Tribunais deixam evidente que a imunidade citada deve se servir para resguardar o livre exercício do mandato, mas não pode ser utilizada como escudo para acobertar eventuais ofensas pessoais que não tenham ligação com a função exercida.

Nessa mesma linha de compreensão, ainda que o texto constitucional refira-se a “quaisquer” das opiniões, palavras e votos dos referidos parlamentares, Ferreira, Lehfeld e Siqueira (2019, p. 416) entendem que a interpretação desse termo

[...] deve ser no sentido que já era adotado pelo Supremo Tribunal Federal, não se afigurando como absoluta, para todo e qualquer ato, inclusive os desvinculados da função parlamentar, sob pena de possibilitar o desvio da finalidade para a qual foi instituída. Em síntese, é o parlamentar imune quanto a “quaisquer de suas opiniões, palavras e votos” que guardem relação com o exercício do mandato, ainda que fora do recinto da Casa Legislativa.

Verifica-se, assim, que os limites da imunidade parlamentar se aplicam a qualquer membro do Poder Legislativo em todas as esferas. A título de exemplo, recorda-se, por oportuno, o caso de ofensas pessoais proferidas pelo então Deputado Federal Jair Messias Bolsonaro contra a colega congressista



Maria do Rosário Nunes. Na ocasião, o parlamentar disse à Deputada que ela “não merecia ser estuprada”. Após o fato, que ocorreu em dezembro de 2014, a ofendida ajuizou ação pleiteando a reparação dos danos morais sofridos. Em sua defesa, Bolsonaro alegou que suas palavras estavam protegidas pela imunidade parlamentar, porém, não foi esse o entendimento do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios e, tampouco, do Superior Tribunal de Justiça – STJ, conforme se evidencia na Ementa do seguinte Acórdão:

CONSTITUCIONAL E CIVIL. RECURSO ESPECIAL. REPARAÇÃO POR DANOS MORAIS. ATOS PRATICADOS POR DEPUTADO FEDERAL. [...] IMUNIDADE PARLAMENTAR. ALCANCE DE LIMITAÇÕES. [...] 5. A imunidade parlamentar não é absoluta, pois, conforme jurisprudência do STF, “a inviolabilidade dos Deputados Federais e Senadores, por opiniões palavras e votos, prevista no art. 53 da Constituição da República, é inaplicável a crimes contra a honra cometidos em situação que não guarda liame com o exercício do mandato”. 6. Na hipótese dos autos, a ofensa perpetrada pelo recorrente [...] não guarda nenhuma relação com o mandato legislativo do recorrente. 7. Considerando que a ofensa foi veiculada em imprensa e na Internet, a localização do recorrente, no recinto da Câmara dos Deputados, é elemento meramente acidental, que não atrai a aplicação da imunidade. (REsp. 1.642.310/DF, Rel. Min. Nancy Andrighi, julgamento em 14/8/2017, DJe de 18/8/2017).

A decisão do STJ levou Jair Bolsonaro a apresentar Recurso Extraordinário ao STF, que manteve a condenação proferida pelas instâncias ordinárias, entendendo que as ofensas por ele proferidas não guardavam relação com o exercício da atividade parlamentar, afastando, portanto, a incidência da imunidade parlamentar, conforme a notícia publicada no portal eletrônico do STF em 19 de fevereiro de 2019 (STF, 2019, *on-line*).

Cabe pontuar, ainda, que a jurisprudência da Suprema Corte também reconhece a extensão da inviolabilidade parlamentar às manifestações veiculadas por meio da Internet, desde que estejam associadas ao exercício do mandato. É o que se verifica da análise da seguinte decisão:

[...] A cláusula de inviolabilidade constitucional que impede a responsabilização penal e/civil do membro do Congresso Nacional por suas palavras, opiniões e votos também abrange, sob seu manto protetor, (1) as entrevistas jornalísticas, (2) a transmissão, para a imprensa, do conteúdo de pronunciamentos ou de relatórios produzidos nas Casas Legislativas e (3) as declarações veiculadas por intermédio dos “mass media” ou dos “social media”, eis que tais manifestações – desde que associadas ao desempenho do mandato – qualificam-se como natural projeção do legítimo exercício das atividades parlamentares. Doutrina. Precedentes. (AC 3883 AGR/DF, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 10/11/2015, DJe de 1.º/2/2016).

Já as imunidades formais referem-se tanto à prisão dos membros do Poder Legislativo quanto ao processo decorrente dessa privação de liberdade. Essa espécie de imunidade, portanto, protege os parlamentares contra prisões e processos arbitrários e está prevista nos parágrafos do Artigo 53 da Constituição Federal. Concedidas aos Deputados Federais, Senadores e Deputados Estaduais, tais prerrogativas dividem-se em imunidade processual e imunidade prisional.

Conforme o ensinamento de Moraes, (2013, p. 1.040):



A imunidade processual parlamentar refere-se [...] à possibilidade de a Casa Legislativa respectiva sustar, a qualquer momento antes de decisão final do Poder Judiciário, o andamento de ação penal proposta contra parlamentar por *crimes praticados após a diplomação*. (grifos do autor)

Assim sendo, embora os parlamentares possam ser processados sem licença da Casa Legislativa a que pertencem, recebida a denúncia pelo STF e comunicado o fato à Casa respectiva, o voto da maioria absoluta de seus membros poderá sustar o andamento do referido processo. Já a imunidade prisional protege os membros do Congresso Nacional e das Assembleias Legislativas contra a prisão desde a respectiva diplomação. Segundo Moraes, (2013, p. 1.037-1.038), “a imunidade formal abrange prisão penal e civil, impedindo sua decretação e execução em relação ao parlamentar, que não pode sofrer nenhum ato de privação de liberdade, exceto o flagrante de crime inafiançável.”

Desse modo, tais parlamentares estão protegidos contra as prisões civil e criminal desde a diplomação até o encerramento de seus mandatos. Ainda que sejam presos em flagrante de crime inafiançável, só serão mantidos em cárcere se assim decidir a Casa Legislativa a que pertencem. Excepcionalmente, é claro que, caso haja sentença judicial da qual não caibam mais recursos, esses parlamentares poderão ser presos para que, assim, cumpram a pena a que foram condenados.

É interessante notar que as imunidades formais se aplicam aos Deputados Federais, Senadores e Deputados Estaduais antes mesmo de sua posse, pois a Constituição proíbe a sua prisão, salvo em flagrante de crime inafiançável, desde a expedição do respectivo diploma.

O foro especial por prerrogativa de função é outra garantia constitucional atribuída não somente aos Deputados e Senadores, mas também às autoridades elencadas no Artigo 102 da Constituição Federal. No caso dos membros do Congresso Nacional, essa prerrogativa está prevista no § 1.º do Artigo 53 acima citado.

Conforme o entendimento de boa parte da doutrina, por se tratar de uma espécie de imunidade, o foro privilegiado não é atribuído a determinadas autoridades públicas em benefício das pessoas que a exercem, mas sim em razão das altas funções públicas por elas desempenhadas, ou seja, a finalidade é proteger os cargos, e não as pessoas. De igual maneira, explica Garcez (2020, *on-line*):

O foro por prerrogativa de função [...] se relaciona a certos cargos que, diante da sua natureza e relevância, devem ser julgados originariamente por um órgão superior do Poder Judiciário, não por um magistrado de primeiro grau. Referem-se às chamadas **ações originárias dos tribunais**. (grifos do autor).

No mesmo sentido, posicionou-se o STJ em 7 de junho de 2020:

Longe de representar um privilégio pessoal, como muitos supõem, o foro especial por prerrogativa de função é destinado a assegurar a independência e o livre exercício de determinados cargos e funções. Significa que o titular desses cargos se submete a investigação, processo e julgamento por órgão judicial previamente designado, que não é o mesmo para as pessoas em geral.



Assim como nas imunidades formais, note-se que os parlamentares do Congresso Nacional detêm foro privilegiado já a partir do momento em que são diplomados, ou seja, antes mesmo de sua posse.

Salienta-se que, conforme decidiu o Supremo Tribunal Federal, na data de 27 de agosto de 2021, as Constituições Estaduais não podem estender o foro por prerrogativa de função a autoridades não mencionadas pela Constituição Federal. Tal decisão adveio do julgamento das Ações Diretas de Inconstitucionalidade – ADIs 6501 (PA), 6502 (PE), 6508 (RO), 6515 (AM) e 6516 (AL), as quais foram propostas porque as Constituições dos Estados de Alagoas, Amazonas, Pará, Pernambuco e Rondônia ampliaram o rol de autoridades detentoras do foro por prerrogativa de função, incluindo o Defensor Público-Geral, os Procuradores Estaduais e o Chefe Geral da Polícia Civil.

Destaca-se, ainda, que, assim como as imunidades formais, o foro especial por prerrogativa de função também não se aplica aos Vereadores, que, pela prática de ações ou omissões que configuram crimes, são julgados pela Justiça comum, e não por Tribunais Superiores.

Além das prerrogativas já mencionadas, os Deputados e Senadores também desfrutam da chamada imunidade probatória, que consiste na condição de não serem “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”, conforme o disposto no § 6.º do Artigo 53 supracitado. Para Moraes (2013, p. 1.047-1.048),

Trata-se de escolha discricionária do parlamentar e não abrange o dever de testemunhar quando convocado na qualidade de cidadão comum, sobre fatos não abrangidos pela norma constitucional e necessários à instrução penal ou civil.

A norma constitucional somente concede aos parlamentares o direito de sigilo, em relação a todas as informações e suas respectivas fontes, obtidas em função das atribuições do cargo. Garante-se, portanto, o livre acesso popular aos parlamentares, contribuindo-se, dessa forma, para a obtenção de informações de relevante interesse público.

Assim sendo, percebe-se que tal proteção visa garantir que os parlamentares possam atuar de forma livre e independente no exercício de seus mandatos.

Na sequência, frisa-se que igualmente se aplica aos Deputados e Senadores a imunidade conhecida como prerrogativa testemunhal, que está prevista no Código de Processo Penal, conforme se transcreve abaixo:

Art. 221. O Presidente e o Vice-Presidente da República, os senadores e deputados federais, os ministros de Estado, os governadores de Estados e Territórios, os secretários de Estado, os prefeitos do Distrito Federal e dos Municípios, os deputados às Assembléias [sic] Legislativas Estaduais, os membros do Poder Judiciário, os ministros e juízes dos Tribunais de Contas da União, dos Estados, do Distrito Federal, bem como os do Tribunal Marítimo serão inquiridos em local, dia e hora previamente ajustados entre eles e o juiz.



Em outras palavras, na condição de testemunhas, os Deputados e Senadores gozam de mais uma prerrogativa que os diferencia do cidadão comum, com a possibilidade de ajustarem com o juiz data, horário e local de seu depoimento.

Desse modo, observa-se que os membros do Congresso Nacional são acobertados por cinco espécies de imunidades, dispondo de ampla liberdade e independência para o exercício das funções parlamentares. Já no âmbito municipal, os Vereadores são protegidos apenas pela imunidade material. Na mesma direção, as imunidades formais, o foro especial por prerrogativa de função, a imunidade probatória e a prerrogativa testemunhal não se aplicam aos membros do Legislativo Municipal e, mesmo com relação à imunidade material, verifica-se que há limites a serem respeitados, conforme ficará demonstrado.

4 ALCANCE E LIMITES DA IMUNIDADE MATERIAL DOS VEREADORES

A Constituição Federal outorgou imunidades não apenas aos Deputados e Senadores. Conforme mencionado anteriormente, ao determinar que a Câmara Municipal deve promulgar a Lei Orgânica do Município, o Artigo 29 da Lei Maior estabeleceu, entre outros preceitos, a “inviolabilidade dos Vereadores por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município”. Tal determinação está contida no inciso VIII do referido Artigo com a seguinte redação: “Art. 29. [...] VIII - inviolabilidade dos Vereadores por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do Município”.

Ao lecionar sobre a inviolabilidade dos Vereadores, Silva (2004, p. 84) pondera que:

[...] isso significa que o Vereador não comete crime quando emite opiniões, votos, pareceres e palavras nos debates da tribuna da Câmara, em suas Comissões e na Mesa. Nesses casos, se ofender alguém, não poderá ser processado, o Juiz não receberá eventual denúncia contra ele. Isso se dá não porque tenha *imunidade processual* (imunidade parlamentar propriamente dita), mas porque não houve crime a ser punido. (grifos do autor)

Dessa maneira, ainda que o Vereador pratique fato tipificado no Código Penal como calúnia, difamação ou injúria, a hipótese criminal não se configura por força do preceito constitucional.

Quanto à abrangência da imunidade, exige-se que o ato praticado tenha relação com o exercício do mandato:

A imunidade tem alcance limitado pela própria finalidade que a enseja. Cobra-se que o ato, para ser tido como imune à censura penal e cível, tenha sido praticado pelo congressista em conexão com o exercício do seu mandato.

Apurado que o acontecimento se inclui no âmbito da imunidade material, não cabe sequer indagar se o fato, objetivamente, poderia ser tido como crime.

Se a manifestação oral ocorre no recinto parlamentar, a jurisprudência atual dá como assentada a existência da imunidade. Se as palavras são proferidas fora do Congresso, haverá a necessidade de se perquirir o seu vínculo com a atividade de representação política. (Mendes; Branco, 2014, p. 915-916),



Para que incida a proteção constitucional da imunidade material, garantida aos membros do Poder Legislativo em todas as esferas, é necessário, portanto, que o ato tenha sido praticado no exercício da função parlamentar, razão pela qual essa prerrogativa não é absoluta, pois não se aplica a toda e qualquer ação dos Deputados ou Senadores. Se tais agentes políticos praticarem atos que sejam considerados crimes e que não tenham relação com o exercício do mandato, serão responsabilizados normalmente por tais atos como cidadãos comuns.

Para os Vereadores, a imunidade material não tem a mesma abrangência que para os Deputados e Senadores. Ferreira, Lehfeld e Siqueira (2019, p. 418) ponderam que:

No caso dos vereadores, contudo, a imunidade material tem alcance bem menor, pois pressupõe que a manifestação tenha sido praticada “no exercício do mandato e na circunscrição do Município”, conforme determina o art. 29, VIII, da Constituição Federal de 1988.

Desse modo, para os membros do Poder Legislativo Municipal, além da necessidade da relação entre o fato em tese ofensivo e a atividade parlamentar, as declarações devem ocorrer no exercício do mandato e nos limites da circunscrição do Município.

Ademais, é importante salientar que as imunidades formais não se estendem aos Vereadores, os quais estão protegidos apenas pela imunidade material. Nas palavras de Silva (2004, p. 84):

Quanto, porém, à *imunidade formal*, não reconhecida na Constituição aos Vereadores, a doutrina tem sido rigorosa, entendendo que não pode ser a eles conferida nem pelas leis orgânicas, nem pelas constituições estaduais, nem mesmo por lei federal complementar ou ordinária. [...] (grifos do autor)

Na mesma direção, Moraes (2013, p. 722) sustenta que:

Seguindo a tradição de nosso direito constitucional, não houve previsão de imunidades formais aos vereadores; no entanto, em relação às *imunidades materiais* o legislador constituinte inovou, garantindo-lhes a inviolabilidade por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato e na circunscrição do município. (grifo do autor)

Ainda de acordo com Silva (2004, p. 86-87), se os Vereadores

[...] cometerem crime comum ou mesmo crime de opinião (fora da Câmara, isso é possível), poderão ser processados, sem que o Juiz tenha que pedir licença à Câmara, pois a imunidade processual não lhes foi outorgada, nem o poderá ser por lei ordinária ou complementar, federal ou estadual, nem por constituição estadual.

Com base nesse entendimento, compreende-se que os membros do Poder Legislativo Municipal são titulares apenas da chamada imunidade material. Aos Vereadores não se aplicam, portanto, as imunidades formais nem o foro especial por prerrogativa de função, assim como a imunidade probatória e a prerrogativa testemunhal.



Cumprido destacar que, além da circunscrição territorial do Município, tal prerrogativa alcança o exercício do mandato tanto dentro quanto fora do recinto da Casa Legislativa, desde que haja nexo de pertinência entre as suas manifestações e a função parlamentar propriamente dita. Por fim, evidencia-se que, ainda que os Vereadores detenham imunidade material, o uso de tal prerrogativa deve ser regular e moderado, pois seu abuso é considerado incompatível com o decoro parlamentar e sancionado com a cassação do mandato. Assim, evidencia-se que os Vereadores estão protegidos pela inviolabilidade quando se manifestam no exercício do mandato, ainda que fora das dependências da Câmara Municipal, respeitados os limites da circunscrição territorial do Município. Trata-se de uma proteção adicional à sua liberdade de expressão, conforme se constata na Ementa da seguinte decisão proferida pelo STF, na qual também foi fixada tese em sede de repercussão geral:

CONSTITUCIONAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. INVOLABILIDADE CIVIL DAS OPINIÕES, PALAVRAS E VOTOS DE VEREADORES. PROTEÇÃO ADICIONAL À LIBERDADE DE EXPRESSÃO. AFASTAMENTO DA REPRIMENDA JUDICIAL POR OFENSAS MANIFESTADAS NO EXERCÍCIO DO MANDATO E NA CIRCUNSCRIÇÃO DO MUNICÍPIO. PROVIMENTO DO RECURSO. 1. Vereador que, em sessão da Câmara, teria se manifestado de forma a ofender ex-vereador, afirmando que este “apoiou a corrupção [...], a ladroeira, [...] a sem-vergonhice”, sendo pessoa sem dignidade e sem moral. [...] 6. Provimento do recurso, com fixação, em repercussão geral, da 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.** (RE 600.063/SP, Rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 25/2/2015, Tribunal Pleno, DJ de 15/5/2015, grifo nosso).

Conforme se verifica na decisão acima transcrita, a imunidade dos Vereadores, embora seja tratada pela doutrina como absoluta, possui limites, uma vez que não alcança os atos praticados fora do território do Município que representam e, tampouco, aqueles que não guardam relação com o exercício dos respectivos mandatos. De igual modo, já se posicionava o Pretório Excelso:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. DANOS MORAIS. VEREADOR. IMUNIDADE MATERIAL. ARTIGO 29, INCISO VIII, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL. LIMITES NA PERTINÊNCIA COM O MANDATO E INTERESSE MUNICIPAL. SÚMULA N. 279 DO STF. PRECEDENTES. 1. **O Supremo Tribunal Federal fixou entendimento de que a imunidade material concedida aos vereadores sobre suas opiniões, palavras e votos não é absoluta, e é limitada ao exercício do mandato parlamentar sendo respeitada a pertinência com o cargo e o interesse municipal.** 2. Reexame de fatos e provas. Inviabilidade do recurso extraordinário. Súmula 279 do Supremo Tribunal Federal. Agravo regimental a que se nega provimento. (ARE 583.559/RS, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 10/6/2008, Segunda Turma, DJe de 26/6/2008, grifo nosso).

A análise da imunidade material dos Vereadores exige, portanto, a conjugação de dois critérios constitucionais: o territorial, relacionado à circunscrição do Município, e o funcional, vinculado ao exercício do mandato. A partir desses parâmetros, é possível distinguir as manifestações proferidas no recinto da Câmara Municipal e relacionadas à atividade parlamentar; as manifestações realizadas fora da Casa Legislativa, mas dentro dos limites territoriais do Município e com pertinência funcional; as



manifestações dissociadas da vereança, ainda que proferidas no espaço físico do Legislativo; e, por fim, aquelas veiculadas em redes sociais ou meios digitais, cuja proteção dependerá da demonstração de vínculo efetivo com o mandato e com o interesse municipal. Essa distinção revela-se necessária porque a imunidade material não decorre apenas do local em que a manifestação é proferida, mas sobretudo da sua conexão com a função representativa exercida pelo parlamentar.

De igual forma, na apreciação do Agravo de Instrumento 631.276/SP, em decisão monocrática tomada em 1.º de fevereiro de 2011, o Ministro Relator Celso de Mello afirmou que:

Essa prerrogativa político-jurídica – que protege o parlamentar (como os vereadores, por ex.) em tema de responsabilidade civil – supõe, para que possa ser invocada, que exista o necessário nexos de implicação recíproca entre as declarações moralmente ofensivas, de um lado, e a prática inerente ao ofício legislativo, de outro, salvo se as declarações contumeliosas houverem sido proferidas no recinto da Casa legislativa, notadamente da tribuna parlamentar, hipótese em que será absoluta a inviolabilidade constitucional. [...] Se o membro do Poder Legislativo, não obstante amparado pela imunidade parlamentar material, incidir em abuso dessa prerrogativa constitucional, expor-se-á à jurisdição censória da própria Casa legislativa a que pertence.

Tal afirmação sustenta a imunidade material dos Vereadores mesmo fora das dependências físicas da Câmara, desde que haja pertinência temática entre as suas manifestações e o exercício do respectivo mandato. Já se as declarações ofensivas forem proferidas no ambiente do Legislativo ao qual pertencem, estarão os Vereadores absolutamente acobertados pela inviolabilidade constitucional, segundo entendimento predominante no STF. Contudo, ainda que se manifestem dentro da Casa de Leis, é importante salientar que tais parlamentares não poderão incidir em abuso dessa prerrogativa, tendo em vista que restaria configurada a violação do decoro parlamentar, sujeitando-os à perda do mandato após regular processo e julgamento pela própria Casa, conforme dispõe o Artigo 55, § 1.º da Constituição Federal.

Como exemplo de abuso da imunidade parlamentar, cita-se um caso ocorrido na cidade de Londrina no dia 28 de abril de 2017. Na ocasião, o então Vereador Filipe Barros gravou um vídeo atacando verbalmente um grupo de grevistas que se manifestavam contra os Projetos de Reforma Trabalhista e Previdenciária que, à época, encontravam-se em tramitação no Congresso Nacional (Bortolin, 2017). Após a publicação do vídeo, um estudante de Direito e o Coletivo de Sindicatos, que organizou a greve, apresentaram à Câmara Municipal pedidos de cassação do mandato do Vereador em razão das ofensas por ele proferidas, como a expressão “cambada de vagabundos”. Em agosto do mesmo ano, embora não tenha perdido o mandato, Filipe Barros foi julgado pela Comissão de Ética da Câmara e recebeu a punição da censura pública pelos ataques verbais aos manifestantes grevistas.

Da análise do caso concreto acima, verifica-se, entretanto, que, embora o referido Vereador tenha respondido perante a Casa legislativa à qual pertence, não houve a proteção de direitos fundamentais igualmente assegurados pela Constituição Federal, como a honra, a imagem e a



intimidade daqueles manifestantes. Discute-se, assim, se mesmo no caso de ofensas dissociadas do exercício da vereança, o membro do Legislativo londrinense estaria abrigado pela imunidade parlamentar e não deveria ser submetido a uma ação judicial. No mesmo sentido, manifesta-se Silva (2021, *on-line*):

Com o devido respeito, não podemos concordar com esse posicionamento, porque a imunidade não pode servir de manto protetor para ofensas pessoais sem relação com as funções parlamentares. Ela visa, sim, a resguardar o livre exercício do mandato e a própria democracia. [...] Por isso, não pode a Constituição Federal dar carta branca para que o parlamentar fira a honra e a imagem de quem quer seja, com frases ou escritos desassociados do exercício da função parlamentar, cuja indenidade material não pode ser empregada para o acobertamento de práticas ilícitas.

Corroborando tal entendimento e destoando da tendência seguida pelo STF, o Tribunal de Justiça de São Paulo manifestou-se recentemente no sentido de que a imunidade material do Vereador pode ser flexibilizada, ainda que suas palavras sejam proferidas nas dependências da Câmara Municipal, caso não haja relação entre o que foi pronunciado e a atividade parlamentar propriamente dita. É o que se extrai da seguinte decisão:

EMENTA APELAÇÃO CÍVEL. RESPONSABILIDADE CIVIL. MANIFESTAÇÃO DE VEREADOR. IMUNIDADE PARLAMENTAR. LIMITES E EXTENSÃO. OFENSA À HONRA. LIBERDADE DE EXPRESSÃO. CONFLITO DE PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS. IMUNIDADE QUE NÃO É ABSOLUTA FACE AOS DEMAIS PRECEITOS CONSTITUCIONAIS - EXCESSO VERIFICADO. DANOS MORAIS CARACTERIZADOS - INDENIZAÇÃO DEVIDA NOS MOLDES DO ART. 945 DO C.C. ATITUDE DO OFENDIDO NÃO SUPRIMIU A RESPONSABILIDADE DO OFENSOR, PORÉM MITIGA O QUANTUM INDENIZATÓRIO - SENTENÇA MANTIDA RECURSOS IMPROVIDOS. [...] **Equívocada é a compreensão do espaço físico do Parlamento como locus imune à incidência da Lei Maior, porquanto não tem ele, por si só, o condão de produzir elo jurídico algum entre as ações próprias da vontade humana e o efetivo exercício do mandato eletivo do legislador.** (APELAÇÃO 0000770-29.2010.8.26.0491/SP, Rel. Des. Salles Rossi, julgamento em 8/3/2017, 20.^a Câmara Extraordinária de Direito Privado, publicada em 8/3/2017, grifo nosso).

Na mesma linha, menciona-se o caso do Vereador de Caxias do Sul/RS, Sandro Luiz Fantinel, condenado ao pagamento de R\$ 100 mil a título de indenização por danos morais coletivos, em razão de falas discriminatórias proferidas em discurso realizado na Câmara Municipal, em fevereiro de 2023, no bojo da Apelação Cível 5002539-15.2023.4.04.7107/RS (BRASIL, 2026).

Tais decisões, portanto, convergem para o entendimento de que não há, no ordenamento jurídico, direito absoluto que se sobreponha aos demais. Conforme se infere do excerto acima, o gozo irrestrito dessa prerrogativa pode comprometer a estabilidade da própria Constituição Federal, razão pela qual a imunidade material parlamentar não pode ser utilizada como instrumento de violação de direitos alheios. Em sentido convergente, também se manifestou o Superior Tribunal de Justiça:



CONSTITUCIONAL E DIREITO CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE COMPENSAÇÃO POR DANOS MORAIS. DECLARAÇÕES PROFERIDAS POR VEREADOR. OFENSAS VEICULADAS PELA INTERNET. IMUNIDADE PARLAMENTAR. ALCANCE E LIMITAÇÕES. ATOS PRATICADOS EM FUNÇÃO DO MANDATO LEGISLATIVO. NÃO ABRANGÊNCIA DE OFENSAS PESSOAIS. DISCRIMINAÇÃO CONTRA PESSOA COM DEFICIÊNCIA FÍSICA. REFORMA DO ACÓRDÃO ESTADUAL. [...] 4. Segundo a jurisprudência do STF, **para que as declarações do vereador estejam amparadas pela imunidade parlamentar material é necessário que as suas palavras, votos e opiniões (I) mantenham pertinência com o exercício do mandato; e (II) tenham sido proferidos na circunscrição do município.** 5. Na hipótese de a declaração de um parlamentar, veiculada pela Internet, ultrapassar os limites da pertinência temática com a função do mandato, por meio de ofensas discriminatórias contra pessoa com deficiência física, essa manifestação não estará resguardada pela imunidade parlamentar, na medida em que extrapolar os critérios da pertinência temática. 6. A **imunidade material parlamentar não afasta o dever de compensar os danos morais decorrentes de ofensas discriminatórias declaradas por vereador contra pessoa com deficiência**, mesmo que a manifestação se dê, inicialmente, em sessão pública e, posteriormente, seja veiculada pela Internet. 7. No particular, (I) o Juízo de primeiro grau decidiu, ao avaliar as declarações do recorrido, separar as críticas realizadas em função do excesso de gastos das ofensas proferidas em razão da deficiência física da pessoa do recorrente, sob o fundamento de que o recorrido violou as fronteiras da imunidade material; por sua vez, (II) o Tribunal de segundo grau decidiu reformar a sentença, sob o fundamento de que tanto as críticas quanto as ofensas proferidas pelo recorrido, por mais excessivas, acusatórias e exageradas que fossem, estavam amparadas pela imunidade material. RECURSO ESPECIAL Nº 2186033 - MG (2024/0069713-0), Rel. Ministra Nancy Andrichi, julgamento em 18/12/2025 STJ. (BRASIL, 2025)

Verifica-se, portanto, que, embora o Supremo Tribunal Federal tenha garantido a imunidade aos Vereadores em relação a votos, opiniões e palavras proferidas nas dependências do Legislativo Municipal, há uma corrente que diverge desse entendimento, sustentando que a inviolabilidade dos Vereadores tem caráter relativo, podendo ser flexibilizada, ainda que as palavras sejam proferidas no recinto da Câmara Municipal, caso não haja relação entre as manifestações e a atividade parlamentar propriamente dita. Se assim não fosse, a imunidade configuraria privilégio e não prerrogativa, contrariando frontalmente o propósito da Constituição Cidadã.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa foi elaborada com o objetivo principal de analisar o alcance e os limites da imunidade material conferida aos Vereadores pelo Artigo 29, inciso VIII da Constituição Federal de 1988.

Mediante pesquisa legislativa, doutrinária e jurisprudencial, buscou-se responder às questões inicialmente apresentadas sobre o alcance da imunidade material dos Vereadores, assim como sobre os limites da prerrogativa constitucional a eles conferida.

No primeiro capítulo, além das competências privativas da Câmara Municipal, foram comentadas as principais funções do Vereador (legislativa e fiscalizadora), garantias, incompatibilidades, vedações e outros aspectos relacionados ao exercício do mandato propriamente dito. Conforme disposições da Constituição Federal, verificou-se, portanto, que os membros do Legislativo Municipal são titulares de funções legislativa e fiscalizadora semelhantes às dos Deputados



e Senadores, com a diferença de que atuam na circunscrição do respectivo Município. Ainda, com o exercício do mandato regido por lei orgânica elaborada em simetria com a Lei Maior, os Vereadores se sujeitam a proibições similares às do dispositivo constitucional aplicado aos membros do Congresso Nacional.

Em seguida, foram objeto de análise, no capítulo subsequente, as prerrogativas parlamentares, divididas em imunidades material e formal, foro especial por prerrogativa de função, imunidade probatória e prerrogativa testemunhal. Sendo assim, observou-se que os Deputados e Senadores são detentores de todas as espécies de imunidades, dispondo, portanto, de ampla liberdade e independência para o exercício dos respectivos mandatos. Contudo, a proteção não é a mesma para os membros do Legislativo Municipal, que são acobertados apenas pela imunidade em sentido material, ou seja, relativas a suas opiniões, palavras e votos. As imunidades formais (processual e prisional), o foro especial por prerrogativa de função, a imunidade probatória e a prerrogativa testemunhal não se aplicam aos Vereadores, que podem ser presos e processados criminalmente como cidadãos comuns.

Já no último capítulo, foram analisados sob o prisma da jurisprudência do STF e dos Tribunais dos Estados o alcance e os limites da imunidade material conferida aos membros do Legislativo Municipal. Desse modo, conforme os resultados inseridos no corpo do trabalho, conclui-se que a imunidade material dos Vereadores alcança o ofício legislativo em toda a circunscrição do Município, desde que haja nexo de pertinência entre as manifestações e a atividade parlamentar, isto é, que guardem relação com o exercício do mandato. Além disso, os membros do Legislativo Municipal devem se valer de suas imunidades de forma moderada, pois o abuso dessas prerrogativas é considerado incompatível com o decoro parlamentar e pode ser sancionado com a cassação dos respectivos mandatos.

Ressalta-se, por fim, que apesar da jurisprudência do STF, tem sido divergente o posicionamento de alguns tribunais pátrios, os quais vêm entendendo que mesmo as opiniões, palavras e votos emanados dentro da Câmara Municipal devem estar em consonância com o exercício da função parlamentar, pois o que a Constituição Federal garante é a imunidade, e não a impunidade. O abuso dessa prerrogativa, quando dissociado da vereança e amparado apenas no espaço físico da Casa Legislativa, revela-se incompatível com a democracia e com o princípio do Estado de Direito.



REFERÊNCIAS

BORTOLIN, Nelson. Em vídeo, vereador de Londrina xinga manifestantes de vagabundos. Bonde, Londrina, 30 abr. 2017. Disponível em: www.bonde.com.br/bondenews/londrina/em-video-vereador-de-londrina-xinga-manifestantes-de-vagabundos-441826.html. Acesso em 30 abr. 2026.

BRASIL. Código de Processo Penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689compilado.htm. Acesso em 28 abr. 2026.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 28 abr. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. O foro por prerrogativa de função e as restrições à sua aplicação no STJ. Disponível em: <https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/O-foro-por-prerrogativa-de-funcao-e-as-restricoes-a-sua-aplicacao-no-STJ.aspx>. Acesso em 29 abr. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp. 2.186.033/DF, Rel. Min. Nancy Andrighi, julgamento em 18/12/2025. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/eletronico/documento/mediado/?documento_tipo=integra&documento_sequencial=352622550®istro_numero=202400697130&peticao_numero=&publicacao_data=20251223&formato=PDF. Acesso em 4 mai. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. REsp. 1.642.310/DF, Rel. Min. Nancy Andrighi, julgamento em 14/8/2017. Disponível em: https://www.stj.jus.br/static_files/STJ/Midias/arquivos/Noticias/REsp%201642310.pdf. Acesso em: 30 abr. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. STF declara inconstitucionalidade de normas estaduais sobre foro por prerrogativa de função. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=471900&ori=1>. Acesso em 27 abr. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AG 631.276/SP, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 1.º/2/2011. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/22925435/agravo-de-instrumento-ai-818693-mt-stf>. Acesso em 30 abr. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ARE 583.559/RS, Rel. Min. Eros Grau, julgamento em 10/6/2008, Segunda Turma. Disponível em: <https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/752972/agregno-recurso-extraordinario-re-agr-583559-rs>. Acesso em 27 abr. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. PETIÇÃO 8.199/DF, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 21/5/2019. Disponível em: <https://static.poder360.com.br/2019/05/Pet8.199DFdecisao.pdf>. Acesso em 12 abr. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RE 600.063/SP, Rel. Min. Marco Aurélio, julgamento em 25/2/2015, Tribunal Pleno. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/dl/recurso-extraordinario-600063sp-tese.pdf>. Acesso em 30 abr. 2026.



BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Negado recurso de Jair Bolsonaro contra condenação por danos morais a deputada Maria do Rosário. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=403782&ori=1>. Acesso em 21 abr. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AC 3883 AGR/DF, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 10/11/2015. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10148985>. Acesso em 12 abr. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Inquérito 2874 AGR/DF, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 20/6/2012. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3320633>. Acesso em 26 abr. 2026.

BRASIL. Tribunal Regional Federal (4. Região). Apelação Cível nº 5002539-15.2023.4.04.7107. Relator: Des. Roger Raupp Rios, 3ª Turma. 24 de fevereiro de 2026. Disponível em: https://consulta.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&txtValor=50025391520234047107&selOrigem=TRF&chkMostrarBaixados=1&todasfases=&selForma=NU&todaspartes=&txtChave=&numPagina=1. Acesso em 4 mai. 2026.

COSTA, Nelson Nery; ALVES, Geraldo Magela. Constituição Federal Anotada e Explicada. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

FERREIRA, Olavo Augusto Vianna; LEHFELD, Lucas de Souza; SIQUEIRA, Dirceu Pereira. A imunidade parlamentar segundo o Supremo Tribunal: análise do precedente sobre a prisão do Senador Delcídio Amaral frente aos direitos da personalidade. Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas (UNIFAFIBE). Bebedouro, v. 7, n. 2, p. 412-445, 2019. Disponível em: <https://www.unifafibe.com.br/revista/index.php/direitos-sociais-politicas-pub/article/view/295>. Acesso em 20 abr. 2026.

GARCEZ, William. A mutação constitucional nas regras do foro por prerrogativa de função: uma análise axiológica do julgamento da Ação Penal 937 pelo STF. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 25, n. 6222, 14 jul. 2020. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/83895>. Acesso em: 29 abr. 2026.

GUIMARÃES, Deocleciano Torrieri. Dicionário técnico jurídico. São Paulo: Rideel, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 13. atual. São Paulo: Malheiros, 2003.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Curso de Direito Constitucional. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014.

MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

MORAES, Alexandre de. Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2013.



SÃO PAULO. Tribunal de Justiça. APELAÇÃO 0000770-29.2010.8.26.0491, Rel. Des. Salles Rossi, julgamento em 8/3/2017, 20.^a Câmara Extraordinária de Direito Privado. Disponível em: https://jurisprudencia.s3.amazonaws.com/TJ-SP/attachments/TJ-SP_APL_00007702920108260491_445ff.pdf?AWSAccessKeyId=AKIARMMD5JEAO67SMCVA&Expires=1635510293&Signature=g0mg9cj5qbw6MRUaqF9WnpkCiDY%3D. Acesso em 29 abr. 2026.

SILVA, César Dario Mariano da. Os limites das imunidades parlamentares. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-mar-04/cesar-dario-limites-imunidades-parlamentares>. Acesso em 26 abr. 2026.

SILVA, José Afonso da. Manual do Vereador. 5. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2004.

