



Número: **0810212-92.2019.8.15.0000**

Classe: **DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

Órgão julgador colegiado: **Tribunal Pleno**

Órgão julgador: **Des. Abraham Lincoln da Cunha Ramos**

Última distribuição : **29/01/2020**

Valor da causa: **R\$ 0,00**

Assuntos: **Inconstitucionalidade Material**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **SIM**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes		Procurador/Terceiro vinculado	
MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DA PARAIBA - PGJ 09.284.001/0001-80 (AUTOR)			
CABEDELO CAMARA MUNICIPAL (REU)		ROUGGER XAVIER GUERRA JUNIOR (ADVOGADO)	
MUNICIPIO DE CABEDELO (REU)			
Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
45808 14	26/09/2019 18:18	<a href="#">Petição Inicial ADI - Emenda nº 23 à Lei Orgânica de Cabedelo</a>	Petição



MINISTÉRIO  
PÚBLICO DA  
PARAÍBA

Sempre ao lado do cidadão

**MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA PARAÍBA  
PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA**

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR DESEMBARGADOR – PRESIDENTE DO  
EGRÉGIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA PARAÍBA**

**Ref. Procedimento Administrativo (Extrajudicial) nº 001.2019.011298.  
Município de Cabedelo – Emenda 23 à Lei Orgânica Municipal, de 19 de  
Junho de 2019.**

**Emenda à Lei Orgânica Municipal. Criação de imunidade especial de proibição de afastamento cautelar processual penal do cargo de Prefeito por atos estranhos ao exercício de funções durante o mandato. - Afastamento das funções - Lei Orgânica do Município. Impossibilidade. Inconstitucionalidade formal: Violação às regras constitucionais de repartição de competências legislativas entre os entes federativos. Matéria de competência privativa da União para legislar sobre direito processual. Inconstitucionalidade material: infringência ao princípio republicano, da separação dos poderes e da isonomia.**

**O MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DA PARAÍBA**, por meio do **1º SUBPROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA**, no uso de suas atribuições institucionais, com a legitimidade prevista nos artigos 129, IV, da Constituição Federal; 29, inciso I, da Lei Federal n.º 8.625/93, 14, §4º, incisos I e V e, 40, I, todos da Lei Complementar Estadual nº 97/2010 – Lei Orgânica do Ministério Público do Estado da Paraíba, atuando com delegação expressa do

1/17



Procurador-Geral de Justiça (vide publicação no DOEMP, em 22 de outubro de 2018, do Ato nº 020/2018), e com fundamento no artigo 105, I, “a”, n.º 3, da Constituição do Estado da Paraíba, vem perante esse Egrégio Tribunal ajuizar **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE, COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR**, para que o Egrégio Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba declare a inconstitucionalidade da expressão “cometidas no exercício da função de Prefeito”, constante no art. 4º, da **Emenda à Lei Orgânica do Município de Cabedelo nº 23, de 19 de Junho de 2019, que deu nova redação ao inciso I, do art. 69, da Lei Orgânica Municipal**, por afronta à competência privativa da União para legislar sobre direito processual, além da infringência ao princípio republicano, da separação dos poderes e da isonomia, prevista no art. 1º, *caput*; a repartição de competências, contida no art. 10º e o art. 15º, inciso IV, da Constituição do Estado da Paraíba e nas normas de reprodução obrigatória contidas nos arts. 1º, *caput*; 2º; 5º, *caput*; 22, inciso I; 34, inciso VII, alínea “a”; 35, inciso IV, todos da Constituição Federal.

## **1. DA INTRODUÇÃO À DISCUSSÃO NORMATIVA:**

O Ministério Público do Estado da Paraíba, através do Procedimento de Gestão Administrativa nº **001.2019.011298** interno, procedeu à instrução quanto à apuração da suposta constitucionalidade de norma do Município de Cabedelo veiculada por meio de diversos meios de comunicação estaduais, dando notícia de que a Câmara Municipal da edilidade havia aprovado Emenda à respectiva Lei Orgânica, estabelecendo uma imunidade especial ao Prefeito, impossibilitando, em tese, o afastamento do cargo por demanda que busque sua responsabilização por atos estranhos ao exercício de suas funções.

Em resposta a Ofício Ministerial, o Presidente da Câmara Municipal de Cabedelo confirmou a aprovação legislativa, encaminhando cópia da Emenda à Lei Orgânica referenciada, cujo teor, no que interessa, é o seguinte:

**LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE CABEDELLO/PB  
EMENDA Nº 23, DE 19 DE JUNHO DE 2019.**

2/17



[...]

Art. 4º O inciso I do art. 69 da Lei Orgânica Municipal, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 69. [...]

I – nas infrações penais comuns cometidas no exercício da função de Prefeito, se recebida a denúncia ou queixa-crime pelo Tribunal de Justiça do Estado;”

## **2. DA LEGITIMIDADE ATIVA**

A legitimidade ativa do Ministério Público tem assento constitucional e infraconstitucional, mesmo porque, a partir da nova ordem erigida com a “*Lex Mater*”, houve ampliação das atribuições do “*Parquet*”, de modo a incumbir-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Nesse sentido, para promover a ordem jurídica, foi atribuída ao *Parquet* a legitimidade para propor ação de controle de constitucionalidade, prevista no art. 129, inciso IV, da Constituição Federal, que assim dispõe:

*Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:*

*(...)*

*IV – promover ação de inconstitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos estados nos casos previstos nesta Constituição.*

Em continuidade, observa-se o que diz o artigo 29, inciso I, da Lei Federal n.º 8.625/1993 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público) sobre as atribuições do Procurador-Geral de Justiça:

*Art. 29. Além das atribuições previstas nas Constituições Federal e Estadual, na Lei Orgânica e em outras leis, compete ao Procurador-Geral de Justiça:*

*I – representar aos Tribunais locais por inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais, em face da Constituição Estadual.*



Seguindo a mesma orientação, o artigo 40, inciso I, da Lei Complementar Estadual n.º 97/2010 (Lei Orgânica do Ministério Público do Estado da Paraíba), prevê as atribuições do Procurador-Geral de Justiça:

*Art. 40. São atribuições do Procurador-Geral de Justiça:*

*I – promover ação direta de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais, em face da Constituição Estadual.*

Ao estabelecer a competência do Tribunal de Justiça Estadual para processar e julgar a ação direta de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais, a Constituição do Estado da Paraíba, em seu artigo 105, inciso I, alínea “a”, n.º 3, apregoa o seguinte:

*Art. 105. Compete ainda ao Tribunal de Justiça:*

*I - processar e julgar:*

*a) a representação e a ação direta de inconstitucionalidade de leis ou de atos normativos estaduais ou municipais em face desta Constituição, em que obrigatoriamente intervirá a Procuradoria-Geral de Justiça, estando legitimados para agir:*

*[...]*

*3. O Procurador – Geral de Justiça e o Procurador - Geral do Estado.*

Destarte, não se pode impingir qualquer nódoa de ilegitimidade ativa haja vista que o Ministério Público, sendo órgão indispensável à atividade jurisdicional do Estado, tem como função institucional precípua, entre outros misteres, a defesa da ordem jurídica, sendo legítima, portanto, sua atribuição para a propositura da presente ação declaratória de inconstitucionalidade ante a flagrante inconstitucionalidade vislumbrada na 4º, da **Emenda à Lei Orgânica do Município de Cabedelo nº 23, de 19 de Junho de 2019, que deu nova redação ao inciso I, do art. 69, da Lei Orgânica Municipal**

### **3. DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA:**

**Criação de imunidade especial de proibição de afastamento do cargo de Prefeito por atos estranhos ao exercício de funções durante o mandato. Impossibilidade. Inconstitucionalidade formal:**



**desobediência à competência privativa da União para legislar sobre direito processual. Inconstitucionalidade material: infringência ao princípio republicano, da separação dos poderes e da igualdade, além da repartição de competências constitucional.**

Antes de adentrar no mérito da questão constitucional, cumpre registrar que, em sede de controle de constitucionalidade, ao Tribunal de Justiça local, em regra, apenas é reconhecida a declaração de incompatibilidade em face da Constituição Estadual. A Corte de Justiça local não detém, via de regra, competência para afirmar, em ação de controle concentrado, que determinada norma municipal não é compatível com a Constituição Federal de 1988.

Entretanto, **excepcionalmente**, em se tratando de **normas de reprodução obrigatória** pelos Estados, poderão ser utilizados como parâmetros os dispositivos da Constituição Federal. Isso pelo fato de, sendo impositiva sua reprodução pelos demais entes federados, esse **bloco estrutural comum** deve estar contido no conjunto normativo com base no qual deve ser aferida a constitucionalidade estadual de normas locais.

A propósito, confira-se o julgado do Supremo Tribunal Federal:

*“Ementa: Recurso Extraordinário. Repercussão Geral. Ação direta de inconstitucionalidade estadual. Parâmetro de controle. Regime de subsídio. Verba de representação, 13º salário e terço constitucional de férias.*

*1. Tribunais de Justiça podem exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos Estados. Precedentes.*

*2. O regime de subsídio é incompatível com outras parcelas remuneratórias de natureza mensal, o que não é o caso do décimo terceiro salário e do terço constitucional de férias, pagos a todos os trabalhadores e servidores com periodicidade anual.*

*3. A “verba de representação” impugnada tem natureza remuneratória, independentemente de a lei municipal atribuir-lhe nominalmente natureza indenizatória. Como consequência, não é compatível com o regime constitucional de subsídio.*

*4. Recurso parcialmente provido”.*

(STF, RE 650898, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 01/02/2017, ACÓRDÃO ELETRÔNICO



Cabe destacar que, por normas de reprodução obrigatória, entende-se aquelas disposições centrais que, *“(...) por pré-ordenarem diretamente a organização dos Estados-membros, do Distrito Federal e/ou dos Municípios, ingressam automaticamente nas ordens jurídicas parciais editadas por esses entes federativos. Essa entrada pode ocorrer, seja pela repetição literal e na íntegra do texto federal, seja pelo silêncio dos constituintes locais – afinal, se sua absorção é compulsória, não há nenhuma discricionariedade na sua incorporação pelo ordenamento local”* (STF, Rcl 17954 AgR, Relator Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 21/10/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-239 DIVULG 09-11-2016 PUBLIC 10-11-2016).

Tratando-se, portanto, o princípio republicano, da separação de poderes e da igualdade, bem como as regras de repartição de competências legislativas, de normas constitucionais de reprodução obrigatória pelos demais entes políticos, é plenamente possível ao Egrégio Tribunal de Justiça analisar a constitucionalidade da Emenda à Lei Orgânica do Município de Cabedelo, **que criou nova hipótese de imunidade política**. Não bastasse o caráter de norma de reprodução obrigatória, ainda há de se destacar a previsão na Constituição do Estado da Paraíba de dispositivos expressos sobre a temática.

Como é cediço, as **imunidades políticas**, parlamentares ou do chefe do poder executivo, representam instrumento jurídico que tem por objetivo a garantia da independência dos poderes, para que permita aos representantes do Poder Legislativo e do Executivo o desempenho das funções que deles se esperam sem que tenham receio de, por esse fato, serem processados judicialmente.

A finalidade precípua dessas normas é assegurar ao agente político a liberdade necessária para bem desempenhar seus misteres na gestão da coisa pública.

A “proteção”, portanto, deve estar umbilicalmente ligada a um desempenho considerado esperado para o exercício da função atualmente



ocupada pelo agente detentor do “privilégio”. Essas imunidades podem ser materiais (quando relacionada à liberdade de expressão de parlamentares, por exemplo, afetando a própria conclusão judicial quanto ao mérito da condenação) ou formais, ligadas a aspectos preliminares à condenação final pelo judiciário, quanto ao processamento ou à prisão provisória/cautelar.

**Muito embora se trate de instrumento jurídico de notória relevância** para a garantia da independência e harmonia dos Poderes – no sentido de que nenhum agente político representante de Poder tenha receio de bem e fielmente desempenhar suas funções por medo da possibilidade de ser processado judicialmente –, **as regras de imunidades previstas na Constituição Federal**, por tratarem de exceção à norma de responsabilização de atos que afrontam o ordenamento jurídico positivo, **não admitem interpretação extensiva**, seja pela doutrina, pela jurisprudência ou mesmo pela própria atividade legiferante, sobretudo a de natureza infraconstitucional.

**A pretensão de imunizar determinados agentes políticos**, com a justificativa de garantia de que desempenhem suas funções públicas sem o receio de processo judicial, **não pode ser alargada ao ponto de se transformar em indevido privilégio, visando a resguardar interesses de ordem estritamente pessoal**, sob pena de infringência ao **princípio republicano** (art. 1º, *caput* c/c 34, VII, “a”, CF/1988; art. 1º, *caput* c/c 15, IV, CEPB), que constitui a viga mestra do ordenamento jurídico pátrio, confundindo-se com a própria noção de Estado Democrático de Direito; e ao **princípio da isonomia** (art. 5º, *caput*, CF/88).

Confirmam-se os parâmetros de constitucionalidade dos quais se extraem a previsão do princípio republicano, já reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal como **princípio constitucional sensível** e, portanto, legítimo ao exercício do controle abstrato de constitucionalidade:

*“Art. 1º da CF/88. A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos.  
(...)”*





*Art. 34 da CF/88. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:*

*(...)*

*VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:*

*a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático"*

*"Art. 1º CE/PB. O Estado da Paraíba, com autonomia político - administrativa, é parte integrante da República Federativa do Brasil, ordem jurídica democrática, e tem por princípios a autonomia, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político.*

*(...)*

*Art. 15. O Estado não intervirá em seus Municípios, exceto quando:*

*(...)*

*IV - o Tribunal de Justiça der provimento a representação para assegurar a observância de princípios indicados nesta Constituição, ou para prover a execução de lei, de ordem ou de decisão judicial".*

A institucionalização de instrumentos que visem à garantia do princípio da independência entre os Poderes apenas se afigura legítima quando respeite aos parâmetros constitucionais de proporcionalidade e razoabilidade de forma a se compatibilizar com o próprio princípio republicano, este alicerçado na ideia de que, em um Estado, a soberania é exercida pelo povo e em razão do povo, e não para a proteção de situações e interesses predominantemente privados de ocupantes de cargos políticos.

A República é a forma de governo em que há um empenho político para a garantia do bem público e do interesse comum, **exigindo-se do próprio Estado práticas administrativas, legislativas e judiciais que visem restringir ao máximo a existência de quaisquer mecanismos dos quais se denote privilégio que sirva à garantia de interesses predominantemente privados.**

Assim já discorreu o pretório Excelso sobre o tema em análise:

*"a república, que inclui a ideia de responsabilidade dos governantes, é prevista como um princípio constitucional sensível (CRFB/1988, art. 34, VII, a), e, portanto, de observância obrigatória, sendo **norma de reprodução***



***proibida** pelos Estados-membros a exceção prevista no art. 51, I, da Constituição da República”*

(STF, ADI 4764, Relator: Min. Celso de Mello, Relator p/ Acórdão: Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, Dje-178: 15-08-2017; grifo nosso).

***“o regime de imunidades previsto na CF, por se tratar de exceção à norma de responsabilização por atos que afrontem regras dispostas no ordenamento jurídico positivo, não admite interpretação extensiva, sendo legítima a incidência apenas nas restritas hipóteses elencadas pelo Poder Constituinte”.*** (STF, Inq 4.483 AgR e Inq 4.327 AgR-segundo, rel. min. Edson Fachin, j. 19-12-2017; grifo nosso).

**Na Constituição Federal**, dentre as imunidades conferidas ao Presidente da República, destaca-se não apenas a prevista no **inciso I do art. 51** mencionado no julgado transcrito no parágrafo anterior (**imunidade formal em relação ao processo**), mas também aquela que prevê a **impossibilidade de sua responsabilização por atos estranhos** ao exercício de suas funções presidenciais ou que tenha sido praticado antes do início de seu mandato (art. 86, §4º: *“o Presidente da República, na vigência de seu mandato, não pode ser responsabilizado por atos estranhos ao exercício de suas funções”*).

Essa imunidade especial e temporária à persecução penal não tem como escopo “apenas” tutelar o exercício regular da função de Chefe de Governo, protegendo, substancialmente, a função do Presidente da República como Chefe de Estado, **não sendo, portanto, legitimamente extensível aos demais Chefes dos Poderes Executivos dos Estados-membros e dos Municípios.**

Tal entendimento encontra-se, há muito tempo, consolidado no Supremo Tribunal Federal, com destaque para a ADI nº 1.021-2/SP, com destaque para a importância da consagração do princípio da responsabilidade do Chefe do Poder Executivo:



*“A consagração do princípio da responsabilidade do Chefe do Poder Executivo configura ‘uma conquista fundamental da democracia e, como tal, é elemento essencial da forma republicana democrática que a Constituição brasileira adotou (...)’ (PAULO DE LACERDA, Princípios de Direito Constitucional Brasileiro, p. 459, item n. 621, vol. I).*

*A sujeição do Presidente da República – e também dos Governadores de Estado – às consequências jurídicas de seu próprio comportamento é inerente e consubstancial, desse modo, ao regime republicano, que constitui, no plano de nosso ordenamento positivo, uma das mais relevantes decisões políticas fundamentais adotadas pelo legislador constituinte brasileiro.*

(...)

*Essa norma constitucional, que ostenta nítido caráter derogatório do direito comum, reclama e impõe, em função de sua própria excepcionalidade, exegese estrita (Inq 672-DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO), do que deriva a sua inaplicabilidade a situações jurídicas subjetivamente diversas, tais como aquelas que digam respeito a Governador de Estado, que deve estar sujeito, ainda que por atos delituosos estranhos à sua função, a procedimento penal-persecutório.*

*Sem ter a percepção das razões subjacentes ao preceito inscrito no art. 86, §4º, da Constituição da República, o legislador constituinte estadual extravasou os limites de suas atribuições e, em cláusula exorbitante do direito comum, instituiu um privilégio deformativo do postulado republicano e dos princípios da responsabilidade e da igualdade a ele inerentes”*

(STF, ADI 1021 MC, Relator(a): Min. ILMAR GALVÃO, Tribunal Pleno, julgado em 15/06/1994, DJ 09-09-1994 PP-23440 EMENT VOL-01757-01 PP-00172).

Essa posição foi reafirmada pela Suprema Corte num julgado que, inclusive, rechaçou a possibilidade de a própria Constituição do Estado da Paraíba afirmar essa imunidade para o Governador. Confira-se a ementa do aresto respectivo:

**“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA PARAIBA - OUTORGA DE PRERROGATIVAS DE CARÁTER PROCESSUAL PENAL AO GOVERNADOR DO ESTADO - IMUNIDADE A PRISÃO CAUTELAR E A QUALQUER PROCESSO PENAL POR DELITOS ESTRANHOS A FUNÇÃO GOVERNAMENTAL - INADMISSIBILIDADE - OFENSA AO PRINCÍPIO REPUBLICANO - USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DA UNIÃO - PRERROGATIVAS INERENTES AO PRESIDENTE DA REPÚBLICA ENQUANTO CHEFE DE ESTADO (CF/88, ART. 86, PAR. 3. E 4.) - AÇÃO DIRETA PROCEDENTE.**

10/17



**PRINCÍPIO REPUBLICANO E RESPONSABILIDADE DOS GOVERNANTES.**

- A responsabilidade dos governantes tipifica-se como uma das pedras angulares essenciais a configuração mesma da ideia republicana. A consagração do princípio da responsabilidade do Chefe do Poder Executivo, além de refletir uma conquista básica do regime democrático, constitui consequência necessária da forma republicana de governo adotada pela Constituição Federal. O princípio republicano exprime, a partir da ideia central que lhe é subjacente, o dogma de que todos os agentes públicos - os Governadores de Estado e do Distrito Federal, em particular - são igualmente responsáveis perante a lei. **RESPONSABILIDADE PENAL DO GOVERNADOR DO ESTADO.** - Os Governadores de Estado - que dispõem de prerrogativa de foro *ratione muneris* perante o Superior Tribunal de Justiça (CF, art. 105, I, a) - estão permanentemente sujeitos, uma vez obtida a necessária licença da respectiva Assembleia Legislativa (RE 153.968-BA, Rel. Min. ILMAR GALVÃO; RE 159.230-PB, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE), a processo penal condenatório, ainda que as infrações penais a eles imputadas sejam estranhas ao exercício das funções governamentais. - A imunidade do Chefe de Estado a persecução penal deriva de cláusula constitucional exorbitante do direito comum e, por traduzir consequência derogatória do postulado republicano, só pode ser outorgada pela própria Constituição Federal. Precedentes: RTJ 144/136, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE; RTJ 146/467, Rel. Min. CELSO DE MELLO. Análise do direito comparado e da Carta Política brasileira de 1937. **IMUNIDADE A PRISÃO CAUTELAR - PRERROGATIVA DO PRESIDENTE DA REPÚBLICA - IMPOSSIBILIDADE DE SUA EXTENSÃO, MEDIANTE NORMA DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, AO GOVERNADOR DO ESTADO.** - O Estado-membro, ainda que em norma constante de sua própria Constituição, não dispõe de competência para outorgar ao Governador a prerrogativa extraordinária da imunidade a prisão em flagrante, a prisão preventiva e a prisão temporária, pois a disciplinação dessas modalidades de prisão cautelar submete-se, com exclusividade, ao poder normativo da União Federal, por efeito de expressa reserva constitucional de competência definida pela Carta da República. - A norma constante da Constituição estadual - que impede a prisão do Governador de Estado antes de sua condenação penal definitiva - não se reveste de validade jurídica e, conseqüentemente, não pode subsistir em face de sua evidente incompatibilidade com o texto da Constituição Federal. **PRERROGATIVAS INERENTES AO PRESIDENTE DA REPÚBLICA ENQUANTO CHEFE DE ESTADO.** - Os Estados-membros não podem reproduzir em suas próprias Constituições o conteúdo normativo dos preceitos inscritos no art. 86, PAR.3. e 4., da Carta Federal, pois as prerrogativas contempladas nesses preceitos da Lei Fundamental - por serem unicamente compatíveis com a condição institucional de Chefe de Estado - são apenas extensíveis ao Presidente da República".

(STF, ADI 978, Relator(a): Min. ILMAR GALVÃO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno,



Mais recentemente, a Corte Constitucional pátria teve a oportunidade de reafirmar o entendimento ao asseverar que:

*“a previsão constitucional do art. 86, § 4º, da Constituição da República se destina expressamente ao Chefe do Poder Executivo da União, não autorizando, por sua natureza restritiva, qualquer interpretação que amplie sua incidência a outras autoridades, nomeadamente do Poder Legislativo. Precedentes”*

(STF, Inq 3983, Relator Min. Teori Zavascki, Tribunal Pleno, DJe-095 12-05-2016).

O ato dos **parlamentares da Câmara Municipal de Cabedelo** fizeram, ao aprovarem a Emenda à Lei Orgânica ora impugnada, consistiu na **criação de uma nova hipótese de imunidade especial** ao ocupante do cargo de Prefeito. Para tanto, utilizaram-se da ideia de impossibilidade de responsabilização por atos estranhos ao exercício da função de Chefe do Poder Executivo, procurando, contudo, abrandá-la, não proibindo o processamento judicial em si mesmo, mas pretendendo **impedir que o Poder Judiciário se utilize de uma medida cautelar** tão salutar para a garantia da lisura de um dos principais *múnus* público do Estado de Direito, qual seja, o exercício da chefia da função executiva de uma unidade federada.

**A intenção legislativa foi clara de buscar blindar os agentes políticos que eventualmente tenham seus nomes envolvidos com a “Operação Xequê Mate”**, ainda em andamento e que tem por objeto a investigação de crimes relacionados ao financiamento de campanha e às cartas-renúncia de parlamentares para a eleição da mesa diretora da Câmara Municipal.

O intento legislativo, contudo, não pode ter por objetivo a extensão de imunidade com vistas à preservação de interesses particulares daquele que estiver ocupando o cargo de Prefeito. Esse cargo deve ser preservado para a garantia do bem público e do interesse comum, não



encontrando respaldo a criação de mais um instrumento processual imunizante, verdadeiro escudo político em face do regular exercício do Poder Judiciário no enfrentamento de crimes contra a Administração Pública e fiscalização da gestão da coisa pública

A possibilidade de decretação da **medida cautelar processual** penal de afastamento do cargo de mandatário municipal é adotada com **fundamento no art. 319 do Código de Processo Penal** (na fase inquisitorial prévia ao recebimento da denúncia) e **art. 2º, inciso II, do Decreto-Lei nº 201/1967**, conforme entendimento já consolidado pelo Superior Tribunal de Justiça:

*“Com efeito, as normas relativas à aplicação de medidas cautelares substitutivas à prisão preventiva foram incorporadas ao regramento processual penal em 2011, pela Lei n.º 12.403, razão pela qual não se pode falar em sua inaplicabilidade aos detentores de mandato eletivo, por tratar-se de lei posterior que tacitamente regulamenta questão sujeita à sua competência material.*

*Ademais, as razões de afastamento e a necessidade processual pelas quais são determinadas, tratam de hipóteses diversas no que diz respeito a tais medidas.*

*Também não prospera a alegação de que o Decreto-Lei n.º 201/67 é a única legislação regente da matéria, pois, como dito, o legislador contemporâneo regulou a questão por meio de outra norma que disciplina as possibilidades de alternativas processuais à prisão preventiva, fazendo aplicar, também, aos agentes públicos, a possibilidade de afastamento do exercício de seu cargo ou função na fase inquisitorial da persecução criminal”.*

(STJ, HC 228.023/SC, Rel. Ministro ADILSON VIEIRA MACABU – DESEMBARGADOR CONVOCADO DO TJ/RJ –, QUINTA TURMA, julgado em 19/06/2012, DJe 01/08/2012).

Ademais, a Constituição do Estado da Paraíba, em seu art. 10, dispõe ser competência privativa dos Municípios, dentre outras, a elaboração de suas Leis Orgânicas, dispondo, porém, **que no exercício desta atribuição deverá o ente municipal observar os princípios contidos tanto na Constituição Estadual como na Federal**. Veja-se:

**Art. 10.** 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 na Constituição Federal, nesta Constituição.**

Ora, a Emenda à Lei Orgânica do Município de Cabedelo que se impugna, ao vedar o afastamento cautelar do Prefeito por atos estranhos ao exercício de sua função, na verdade, está a modificar o regramento processual penal, **incidindo em inconstitucionalidade formal por usurpação da competência privativa da União para legislar sobre direito processual**, prevista no **art. 22, inciso I, da Constituição Federal**. Ademais, o ato do Poder Legislativo Mirim, ao criar um mecanismo que impossibilite o Poder Judiciário de utilizar os instrumentos processuais cautelares previstos na legislação federal implicou na **infringência ao princípio da separação de poderes**, contido no **art. 2º da Constituição Federal**, **avocando pela força de uma norma, a jurisdição que não lhe é própria**.

Dessa forma, **por inovar na ordem jurídica**, ao alargar o regime de imunidades políticas previstos na Constituição Federal pelo Poder Constituinte, criando uma norma processual imunizante que impede a utilização pelo Poder Judiciário de medida cautelar de afastamento do cargo de Prefeito por atos estranhos ao exercício do mandato, ainda que essenciais à persecução criminal de infrações penais praticadas em detrimento da Administração municipal, **incorreu a sobredita Emenda à Lei Orgânica do Município de Cabedelo, ora impugnada, em manifesta inconstitucionalidade**, representando infringência à competência privativa da União para legislar sobre direito processual e aos princípios constitucionais republicano, da separação de poderes e da igualdade na lei.

#### **4. DA MEDIDA CAUTELAR**

Em se tratando de medida cautelar nas ações diretas de inconstitucionalidade, como em qualquer outra demanda, é exigida a demonstração dos requisitos da probabilidade de procedência do pedido final e o perigo que a demora pela espera do julgamento definitivo possa ocasionar na situação submetida à apreciação judicial. Trata-se dos pressupostos genéricos do *fumus boni iuris* e do *periculum in mora*.



A fumaça do bom direito, em ações de controle concentrado, repousa na demonstração da plausibilidade da inconstitucionalidade da norma impugnada. O perigo da espera do resultado final advém dos prejuízos iminentes que a manutenção da eficácia normativa podem trazer ao cenário jurídico local, no caso de objeção a atos normativos municipais. De forma específica, o art. 204, §5º, do Regimento Interno do Egrégio Tribunal de Justiça prevê que *“a suspensão liminar da vigência do ato impugnado opera ex nunc, e só deve ser concedida quando, à evidência, sua vigência acarretar graves transtornos, com lesão de difícil reparação”*.

A plausibilidade da inconstitucionalidade se encontra devidamente constatada da situação acima, em virtude da criação extensiva, por norma municipal, de imunidade política ao Chefe do Poder Executivo, para que não seja possível o afastamento do cargo por atos estranhos ao exercício de suas funções durante o respectivo mandato, em afronta à competência privativa da União para legislar sobre direito processual, além da infringência ao princípio republicano, da separação dos poderes e da isonomia, previstos no art. 1º, *caput*, e 15, inciso IV, ambos da Constituição do Estado da Paraíba e nas normas de reprodução obrigatória contidas nos arts. 1º, *caput*; 2º; 5º, *caput*; 22, inciso I; 34, inciso VII, alínea “a”; 35, inciso IV, todos da Constituição Federal.

Na hipótese dos autos, é evidente a certeza de que a vigência da norma questionada ocasionará **graves transtornos, concretos e imediatos, ao regular andamento e processamento das investigações criminais envolvidas na “Operação Xequê-Mate”**, instituída com o objetivo de desarticular o sistema de corrupção verificado no Município de Cabedelo. Trata-se, portanto, de *periculum in mora* inerente à própria finalidade legislativa adotada como forma de reação às recentes investigações realizadas na Administração municipal.

Logo, deve ser **deferida a presente medida cautelar, para suspender a eficácia normativa da expressão “cometidas no exercício da função de Prefeito”**, constante no art. 4º, da Emenda à Lei Orgânica do Município de Cabedelo nº, 23, de 19 de Junho de 2019, que deu nova redação





ao inciso I, do art. 69, da Lei Orgânica Municipal de Cabedelo/PB, ante a sua inconstitucionalidade formal e material por afronta à competência privativa da União para legislar sobre direito processual, além da infringência aos princípios republicano, da separação dos poderes e da isonomia, previstos no art. 1º, *caput*, além da repartição constitucional de competências, contida no art. 10º e do art. 15º, inciso IV, ambos da Constituição do Estado da Paraíba e nas normas de reprodução obrigatória contidas nos arts. 1º, *caput*; 2º; 5º, *caput*; 22, inciso I; 34, inciso VII, alínea “a”; 35, inciso IV, todos da Constituição Federal.

## **5. DOS PEDIDOS FINAIS:**

Ante o exposto, requer:

a) a concessão de medida cautelar, com supedâneo nos arts. 10 e 11, §1º, da Lei n.º 9.868/19999, para **suspender a eficácia normativa da expressão “cometidas no exercício da função de Prefeito”**, constante no art. 4º, da Emenda à Lei Orgânica do Município de Cabedelo nº, 23, de 19 de Junho de 2019, que deu nova redação ao inciso I, do art. 69, da Lei Orgânica Municipal de Cabedelo/PB;

b) que sejam colhidas informações, no prazo de trinta dias, do Prefeito e da Câmara Legislativa, por tratar a espécie de inconstitucionalidade de Lei Municipal;

c) a citação do Procurador-Geral do Estado para eventual defesa do texto legal impugnado, nos termos do artigo 103, § 3º, da Constituição Federal, aplicável por simetria, e do art. 204, §2º, do Regimento Interno do TJPB;

d) o retorno dos autos ao Ministério Público para pronunciamento final;



e) a juntada da cópia do texto legal impugnado, a fim de instruir a presente ação; e

f) o julgamento da presente ação, reconhecendo-se a procedência do pedido para **DECLARAR A INCONSTITUCIONALIDADE da expressão “cometidas no exercício da função de Prefeito”**, constante no art. 4º, da Emenda à Lei Orgânica do Município de Cabedelo nº, 23, de 19 de Junho de 2019, que deu nova redação ao inciso I, do art. 69, da Lei Orgânica Municipal de Cabedelo/PB, ante a sua inconstitucionalidade por afronta à competência privativa da União para legislar sobre direito processual, além da infringência ao princípio republicano, da separação dos poderes e da isonomia, previstos no art. 1º, *caput*, além do art. 10º e 15º, inciso IV, ambos da Constituição do Estado da Paraíba e nas normas de reprodução obrigatória contidas nos arts. 1º, *caput*; 2º; 5º, *caput*; 22, inciso I; 34, inciso VII, alínea “a”; 35, inciso IV, todos da Constituição Federal.

João Pessoa, data do registro eletrônico.

Alcides Orlando de Moura Jansen  
**1º Subprocurador-Geral de Justiça**

