

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.251 TOCANTINS

RELATOR : MIN. ANDRÉ MENDONÇA
REQTE.(S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO TOCANTINS
PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO TOCANTINS

VOTO

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA (RELATOR):

1. De início, evidenciada a legitimidade ativa *ad causam* do Procurador-Geral da República para a propositura da ação, nos termos do art. 103, VI, da Constituição da República, bem como observados os requisitos legais e jurisprudenciais, **conheço da presente ação direta.**

2. Passo, portanto, à análise do **mérito.**

3. Conforme já relatado, trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta em face do “*art. 24, § 1º, da Constituição do Estado do Tocantins, que disciplina a convocação de suplente no caso afastamento de deputado para tratar de interesse particular, com redação dada pela Emenda Constitucional 44, de 20.4.2022*”.

4. Eis o teor das disposições impugnadas:

“Art. 24. Não perderá o mandato o Deputado:

I – investido no cargo de Ministro de Estado, Governador de Território, Secretário de Estado, do Distrito Federal, de Território, de Prefeitura de Capital ou chefe de missão diplomática temporária;

II – licenciado por motivo de doença, ou para tratar, sem a percepção de subsídio, de interesse particular, desde que, neste caso, o afastamento não ultrapasse cento e vinte dias por sessão

legislativa. (Inciso II com redação determinada pela Emenda Constitucional nº 07, de 15/12/1998)

§ 1º O suplente será convocado nos casos de vaga, de investidura em funções previstas neste artigo **ou para tratar de interesse particular, desde que o prazo original de afastamento seja superior a 30 (trinta) dias.** (§ 1º com redação determinada pela Emenda Constitucional nº 44, de 20/04/2022).”

5. De modo mais específico, o *Parquet* impugna a expressão “*ou para tratar de interesse particular, desde que o prazo original de afastamento seja superior a 30 (trinta) dias*”, cuja redação fora dada pela Emenda Constitucional nº 44, de 2022. Isso porque, em razão dela, institui-se a possibilidade de convocação do suplente para investidura no mandato parlamentar de deputado estadual em prazo inferior àquele estabelecido pela Constituição Federal. Tal cenário ensejaria violação aos artigos 25, *caput*, e 56, § 1º, da Constituição da República e ao art. 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

6. Eis o teor das normas apontadas como paradigma de controle:

Constituição Federal

“**Art. 25.** Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, **observados os princípios desta Constituição.**”

“ **Art. 56.** Não perderá o mandato o Deputado ou Senador:

I - investido no cargo de Ministro de Estado, Governador de Território, Secretário de Estado, do Distrito Federal, de Território, de Prefeitura de Capital ou chefe de missão diplomática temporária;

II - licenciado pela respectiva Casa por motivo de doença, ou para tratar, sem remuneração, de interesse particular, desde que, neste caso, o afastamento não ultrapasse cento e vinte dias por sessão legislativa.

§ 1º O suplente será convocado nos casos de vaga, de investidura em funções previstas neste artigo ou de **licença superior a cento e vinte dias.**”

Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

“ **Art. 11.** Cada Assembléia Legislativa, com poderes constituintes, elaborará a Constituição do Estado, no prazo de um ano, contado da promulgação da Constituição Federal, **obedecidos os princípios desta.**”

(grifos acrescidos)

7. Portanto, como se evidencia a partir do cotejo entre o teor da expressão normativa especificamente impugnada e as disposições constantes nos dispositivos apontados como paradigma, **a questão constitucional em discussão consiste em saber se**, ao disciplinar a convocação de suplente no caso de afastamento de deputado para tratar de interesse particular, com previsão de prazo diverso daquele estipulado pela Constituição Federal, **o constituinte estadual teria malferido o princípio da simetria.**

8. Acerca do tema, recorda-se que, como deixam antever as partes finais tanto do art. 25 do texto permanente da Carta Republicana, quanto do art. 11 das suas Disposições Transitórias, a autonomia organizativa assegurada aos Estados, no exercício do seu Poder Constituinte Decorrente, não é absoluta. Exige-se observância às limitações implícita e explicitamente elencadas pela Constituição Federal.

9. Sobre o assunto, o Ministro Celso de Mello fez constar da ementa da ADI nº 507/AM, de sua relatoria, o seguinte esclarecimento:

“(...)

O PODER CONSTITUINTE OUTORGADO AOS ESTADOS-MEMBROS SOFRE AS LIMITAÇÕES JURÍDICAS IMPOSTAS PELA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA.

- Os Estados-membros organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem (CF, art. 25), submetendo-se, no entanto, quanto ao exercício dessa prerrogativa institucional (essencialmente limitada em sua extensão), aos condicionamentos normativos impostos pela Constituição Federal, pois é nesta que reside o núcleo de emanção (e de restrição) que informa e dá substância ao poder constituinte decorrente que a Lei Fundamental da República confere a essas unidades regionais da Federação. Doutrina. Precedentes.

(...)”

(ADI nº 507/AM, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno j. 14/02/1996, p. 08/08/2003; grifos no original).

10. Portanto, se de um lado a Constituição estabelece um sistema cooperativo de federação, ao outorgar competências concorrentes — e não sobrepostas, entre todos os entes —, de outro lado informa diretriz para que haja uniformidade a certas ordenações, com vistas a preservação de valores constitucionais como a isonomia entre os cidadãos nacionais (art. 19, III, da CF/88), e a promoção do bem de todos, sem qualquer discriminação (art. 3º, IV, da CF/88). Daí exsurge a necessidade de **preservação do modelo estrutural alicerçado pelo Constituinte central**, com a conseqüente observância rígida, pelos Estados-membros, dos chamados “*elementos*” constitucionais “*orgânicos*”.

11. Segundo lição sempre lembrada do professor José Afonso da Silva, tais elementos correspondem às “*normas que regulam a estrutura do Estado e do poder, e, na atual Constituição, concentram-se, predominantemente, nos Títulos III (Da organização do Estado), IV (Da Organização dos Poderes e do Sistema de Governo), Capítulos II e III do Título V (Das Forças Armadas e da Segurança Pública) e VI (Da Tributação e do Orçamento), que constituem aspectos da organização e funcionamento do Estado*” (SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 31ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 44; grifos acrescentados).

12. Ainda quanto ao tema, é mister realçar que as normas agrupadas como *elementos orgânicos* integram a categoria dos denominados *princípios estabelecidos* do Estado Democrático de Direito. Segundo o professor José Afonso da Silva, tais normas correspondem àquelas que:

“[...] limitam a autonomia organizatória dos Estados; são aquelas regras que revelam, previamente, a matéria de sua organização e as normas constitucionais de caráter vedatório, bem como os princípios de organização política, social e econômica, que determinam o retraimento da autonomia estadual (...). Na organização dos poderes estaduais, o poder constituinte terá que respeitar o princípio da divisão de Poderes, que é um princípio fundamental da ordem constitucional brasileira (art. 2º), até porque, implicitamente, isso está previsto;” (SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à Constituição*. 6ª ed., São Paulo: Malheiros, 2009, p. 285-286)

13. Daí porque se concluir, com base na incidência dos princípios republicano e federativo, pela necessidade de os entes subnacionais guardarem simetria, dentre outros temas, com as normas de organização

ADI 7251 / TO

do Poder Legislativo e, mais especificamente, com o conjunto normativo denominado de “*estatuto constitucional dos congressistas*”.

14. Segundo o professor Paulo Gonet Branco, trata-se de normas elaboradas pelo Constituinte, “*que instituem prerrogativas e proibições aos congressistas*”, “[c]om a finalidade de assegurar a liberdade do representante do povo ou do Estado-membro no Congresso Nacional, e isso como garantia da independência do próprio parlamento e da sua existência” (MENDES, Gilmar Ferreira. BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 12ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 969).

15. Nessa toada, o ponto nodal da presente demanda consiste em saber se as disposições que disciplinam as hipóteses e circunstâncias da *licença* dos deputados e senadores, e da sistemática de *suplência* decorrente do afastamento, estão incluídas no referido conjunto normativo. Para tanto, é preciso analisar o teor do art. 27, § 1º, da Lei Maior, que prescreve o seguinte:

“Art. 27. O número de Deputados à Assembleia Legislativa corresponderá ao triplo da representação do Estado na Câmara dos Deputados e, atingido o número de trinta e seis, será acrescido de tantos quantos forem os Deputados Federais acima de doze.

§ 1º Será de quatro anos o mandato dos Deputados Estaduais, **aplicando-sê-lhes as regras desta Constituição sobre sistema eleitoral, inviolabilidade, imunidades, remuneração, perda de mandato, *licença*, impedimentos e incorporação às Forças Armadas.**” (grifos acrescidos)

16. Veja-se que o dispositivo é expresso em relação à extensão, aos Deputados Estaduais, das regras de *licença*, sem elencar de maneira explícita as regras inerentes à *suplência* em tais casos. Ocorre, contudo,

ADI 7251 / TO

que no contexto em análise, por força dos princípios democrático e da soberania popular, não há como dissociar ambos os institutos. Isso porque, qualquer alteração no prazo de licença necessário à convocação do suplente produzirá alterações na dinâmica inerente à formação da casa parlamentar respectiva. E, com isso, trará reflexos no modo pelo qual se dará conformidade, em concreto, à vontade popular expressada no prélio eleitoral.

17. Quanto ao ponto, importa ressaltar, conforme informou o PGR na peça exordial, que a discussão aqui apresentada se replicou em diversas outras ações diretas de inconstitucionalidade. Tais ações foram distribuídas sob os números 7.249/MT (Rel. Min. Roberto Barroso), 7.253/AC (Rel. Min. Cármen Lúcia), 7.254/PE (Rel. Min. Roberto Barroso), 7.256/RO (Rel. Min. Edson Fachin) e 7.257/SC (Min. Rosa Weber).

18. Dentre tais ações, em cumprimento ao dever de estabilidade, coerência e integridade da jurisprudência firmada na Suprema Corte (art. 926 do CPC), há que se realçar a decisão tomada na **ADI nº 7.253/AC**, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, j. 22/05/2023, p. 06/06/2023. Naquela oportunidade, ao apreciar a mesma questão ora escrutinada, a Corte declarou, por unanimidade, a inconstitucionalidade do art. 43, § 1º, da Constituição do Estado do Acre.

19. Naquela oportunidade, acerca da apontada indissociabilidade entre as figuras da *licença* e da *suplência*, no presente contexto, a eminente Ministra Cármen Lúcia destacou, no voto condutor do acórdão, o seguinte:

“Embora os institutos de licença e suplência não se confundam, no caso em exame, a convocação do suplente decorre da licença parlamentar e sua previsão constitucional está em artigo pelo qual reguladas as hipóteses de licenças

pelo parlamentar de observância obrigatória pelos entes federados. A norma prevista no § 1º do art. 56 da Constituição da República deve, portanto, ser interpretada de forma conjunta com o *caput* e incisos do art. 56 da Constituição, a incidir também, quanto ao prazo de convocação do suplente, a simetria traçada pelo § 1º do art. 27 da Constituição aos Deputados estaduais.” (grifos acrescidos)

20. No que concerne às implicações da alteração do prazo de licença necessário à convocação do suplente em relação aos **princípios democrático e da soberania popular**, Sua Excelência ponderou que:

“[...] a norma impugnada, ao diminuir o prazo para a convocação do suplente em razão do licenciamento do parlamentar estadual, para tratar de interesses particulares, contraria a máxima efetividade a ser conferida aos princípios constitucionais democrático, republicano, da soberania popular e da moralidade administrativa.

O mandato eletivo, na lição de José Jairo Gomes, compreende-se como *‘o instituto que enfeixa o poder – ou o conjunto de poderes – conferido pelos ‘eleitores soberanos’, habilitando o mandatário a representá-los politicamente. O exercício de mandato político compreende a fruição de todos os direitos e prerrogativas a ele inerentes, destacando-se a tomada de decisões legítimas e juridicamente vinculantes. No regime republicano, o mandato tem como característica fundamental a temporalidade. Nasce, portanto, com prazo certo para ser exercido. Vencido o termo final, dá-se sua automática extinção’* (Direito Eleitoral. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2020, p. 817).

O exercício do mandato do parlamentar, na hipótese de licença ou afastamento do seu titular, dar-se-á pelo suplente que sendo o candidato que, nas eleições proporcionais, não obteve número de votos suficientes para tomar posse na

qualidade de titular do mandato eletivo, passa a figurar, na lista de suplência do partido ou coligação. Suplente, portanto, *‘é o candidato que, apesar de ter recebido votos, não foi contemplado com uma cadeira na Casa Legislativa’* (GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2020, p. 195).

Na lição de Gaston de Jèze, a suplência consiste no *‘exercício da competência de pleno direito por agente credenciado, quando o verdadeiro titular se acha impedido de exercê-la’* (*Principios generales del derecho administrativo*. São Paulo: Saraiva, primeira parte, vol. II, 1949. p. 349).

A norma impugnada, sem fundamento constitucional válido, diminui o prazo para convocação do suplente para substituição de parlamentar licenciado, contrariando a soberania popular, cujo objetivo é a correspondência entre as escolhas legítimas dos eleitores, a continuidade do exercício do mandato pelo titular eleito, a probidade administrativa e a moralidade da atuação de seus representantes.

[...]

A atuação ilegítima do constituinte decorrente, revelada na diminuição do prazo para convocação de suplente de deputado estadual licenciado, propicia a alternância excessiva no exercício do mandato e até mesmo o abuso da prerrogativa de licença para tratar de interesse particular, em ofensa aos princípios republicano e democrático.” (grifos acrescentados)

21. Por tais razões, como antes mencionado, a Corte compreendeu, à unanimidade, que a Assembleia Legislativa acriana incorreu em inovação indevida ao não reproduzir o comando constitucional do **art. 56, § 1º**, da Constituição Federal. Por clareza, colaciono a ementa do referido julgado:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. § 1º DO ART. 43 DA CONSTITUIÇÃO DO ACRE. CONVOCAÇÃO

DE SUPLENTE NO CASO DE LICENÇA DE DEPUTADO PARA TRATAR DE INTERESSE PARTICULAR POR PRAZO SUPERIOR A SESENTA DIAS. NORMA DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA PELOS ENTES FEDERADOS. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE.

1. A autonomia política dos entes da Federação pressupõe a observância dos princípios estruturantes do Estado Democrático de Direito, de que são exemplos o republicano, o democrático e a soberania popular.

2. A interpretação que assegura a máxima efetividade do § 1º do art. 56 c/c o § 1º do art. 27 da Constituição da República e dos princípios da soberania popular, democrático e republicano determina que o prazo previsto na Constituição da República, para convocação de suplente no caso de licença de parlamentar para tratar de interesses particulares, é de observância obrigatória pelos Estados-membros e deve ser adotado pelas respectivas Assembleias Legislativas.

3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da expressão *'para tratar, sem remuneração, de interesse particular, por prazo superior a 60 (sessenta) dias'* posta no § 1º do art. 43 da Constituição do Acre."

22. Portanto, como definido pelo Plenário, tendo em vista que o prazo estabelecido no § 1º do art. 56 da Carta Magna não pode ser objeto de alteração pelo Estado-Membro, posto que este deve se submeter aos regramentos estruturantes esquadrihados pela Lei Fundamental em relação aos Poderes da República, é o caso de se reconhecer, na presente assentada, a inconstitucionalidade da expressão contida no § 1º do art. 24 da Carta tocaninense, com redação determinada pela Emenda Constitucional nº 44, de 20/04/2022, que reduz o lapso temporal exigido para convocação do suplente de Deputado Estadual.

Dispositivo

23. Ante o exposto, em consonância com o já definido pelo Plenário da Suprema Corte, **conheço da presente ação direta** e, no mérito, **julgo procedente o pedido** para declarar a inconstitucionalidade da expressão “*ou para tratar de interesse particular, desde que o prazo original de afastamento seja superior a 30 (trinta) dias*”, contida no art. 24, § 1º, da Constituição do Estado do Tocantins.

É como voto.

Ministro **ANDRÉ MENDONÇA**

Relator