

VOTO

O Senhor Ministro Flávio Dino (Relator): A questão controvertida consiste em saber se a Constituição Federal autoriza os Estados-membros a instituírem — em favor dos Deputados estaduais — **regime de licença parlamentar diverso** daquele estabelecido em relação aos membros do Poder Legislativo da União (Deputados Federais e Senadores da República).

O Estatuto dos Congressistas (CF, arts. 53 a 56)

Vale lembrar que o chamado *Estatuto dos Congressistas* corresponde ao conjunto de normas constitucionais pertinentes à inviolabilidade e à imunidade dos parlamentares; às suas prerrogativas legislativas; às **hipóteses de afastamento (licenças) e de perda do mandato**, entre outras; todas destinadas à garantia da liberdade dos Deputados Federais e Senadores da República e da independência do Poder Legislativo da União.

Nesse sentido, a Constituição Federal dispõe sobre a **inviolabilidade** dos membros do Congresso por suas opiniões, palavras e votos (CF, art. 53, caput); as **imunidades formais ou processuais** relativas à prisão e à persecução penal (CF, art. 53, §§ 2º a 5º); e a **isenção** quanto aos deveres de testemunhar (CF, art. 53, § 6º) e de prestar serviço militar (CF, art. 53, § 7º).

De outro lado, o texto constitucional também estabelece as **situações incompatíveis** com o exercício de mandato eletivo federal: são as incompatibilidades **negociais** — contratar com a Administração Pública e concessionárias de serviços públicos, salvo como usuário do serviço em condições uniformes (CF, art. 54, I, “a”); **funcionais** — acumular com o exercício do mandato outro cargo, emprego ou função naquelas entidades já referidas (CF, art. 54, I, “b”, e II, “b”); **profissionais** — ser proprietário, gestor ou empregado de empresas favorecidas por benefícios concedidos pelo Poder Público (CF, art. 54, II, “a” e “c”); e **políticas** — acumular cargos ou mandatos eletivos (CF, art. 54, , II, “d”).

Por fim, o regime jurídico dos Congressistas define as **hipóteses de afastamento**, estipulando as circunstâncias em que o parlamentar poderá se afastar, temporariamente, do exercício de suas funções, **sem sofrer a perda do mandato parlamentar** (CF, art. 56). São três: licença para investidura em cargos da Administração Pública e diplomacia (CF, art.

56, I); licença para tratamento de saúde (CF, art. 56, II); e licença para tratar de interesses particulares (CF, art. 56, II).

Extensão das normas do *Estatuto dos Congressistas* aos Deputados estaduais (CF, art. 27, § 1º)

Feitas essas considerações, importa considerar que o legislador constituinte, diante das similitudes existentes entre o Poder legislativo da União e dos Estados-membros, **estendeu a disciplina jurídica do chamado *Estatuto dos Congressistas* também aos Deputados estaduais.**

Tamanha é a importância das cláusulas que compõem o regime jurídico dos congressistas para a garantia da liberdade e da independência do Poder Legislativo que a Constituição da República restringe, quanto a elas, a autonomia dos Estados-membros.

Para isso, o legislador constituinte **tornou obrigatória a reprodução, no plano estadual** (em relação aos Deputados estaduais), **do mesmo modelo vigente na esfera da União** (CF, art. 27, § 1º):

Constituição Federal

.....
Art. 27. (...)
.....

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

Como se vê, no que diz respeito aos membros das Assembleias Legislativas estaduais, a Constituição Federal impõe aos Estados-membros a observância das **mesmas regras** aplicáveis aos membros do Poder Legislativo da União quanto aos sistemas eleitorais (eleições majoritárias ou proporcionais), às inviolabilidades (civil e penal), às imunidades (formais e processuais), aos impedimentos (incompatibilidades), **às licenças e às hipóteses de perda do mandato.**

Quanto a esses temas, não há falar em liberdade de autodeterminação e autonomia dos Estados-membros: impõe-se a sujeição obrigatória ao modelo federal, por expressa previsão constitucional nesse sentido (CF, art. 27, § 1º).

Afastamento das funções parlamentares e perda do mandato

No caso, insurge-se o requerente contra a alteração promovida na Constituição do Estado de Mato Grosso, pela qual modificado o tempo de licença dos Deputados estaduais para o tratamento de interesses particulares.

A redação original da Constituição do Estado de Mato Grosso autorizava o afastamento dos Deputados estaduais, para tratamento de interesses privados, por até 120 (cento e vinte) dias, tal como ocorre no âmbito da União. Sobreveio, no entanto, a promulgação da Emenda à Constituição estadual nº 68/2014, cujo art. 32, inciso II — objeto desta ação direta de inconstitucionalidade — **ampliou o período de licença para até 180 (cento e oitenta) dias.**

Assim sendo, constata-se que a norma estadual questionada efetivamente transgride os limites firmados pela Constituição Federal, por não observar as regras do *Estatuto dos Congressistas* quanto ao limite temporal máximo de afastamento dos parlamentares, por razões de interesse privado (**licença**); assim como em relação à consequência jurídica do descumprimento dessa restrição (**perda do mandato**); ambos temas previstos como matéria de reprodução obrigatória pelos Estados no texto do art. 27, § 1º, da Constituição Federal.

Eis, no ponto, o parâmetro constitucional de controle:

Constituição Federal

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

.....
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.**

Com se vê, o afastamento injustificado dos Congressistas (e dos Deputados estaduais, por extensão) do exercício de suas funções parlamentares acarreta a extinção do mandato (CF, art. 55, III). A Constituição Federal, contudo, **isenta da sanção de perda do mandato parlamentar** quando o afastamento decorrer de alguma das três hipóteses por ela excepcionadas: (i) licença para tratamento de saúde; (ii) licença para investidura em cargo do Executivo ou em chefia de missão diplomática temporária; ou (iii) licença para tratar de interesse particular,

desde que, neste caso, o afastamento não ultrapasse 120 (cento e vinte dias) por sessão legislativa (CF, art. 56, II, parte final).

O efeito principal do afastamento parlamentar por tempo superior ao referido limite de 120 dias consiste na **convocação do suplente** para assumir o mandato do parlamentar licenciado (CF, art. 56, § 1º).

É por isso que o texto constitucional somente autorizou a possibilidade de afastamento parlamentar por prazo superior a 120 dias nos casos de licença para a investidura em cargos específicos (CF, art. 56, I) ou de licença para tratamento de saúde (CF, art. 56, II, parte inicial).

Já em relação à licença por motivos de interesse privado, o afastamento superior a 120 dias **conduz à perda do mandato eletivo** (CF, art. 56, II), com declaração de vacância.

Isso significa que os Deputados estaduais, assim como os Congressistas, só podem se afastar do mandato por tempo superior a 120 dias nas hipóteses de investidura em cargos do Executivo e na Chefia de missão diplomática temporária (CF, art. 56, I) ou nos casos de tratamento de saúde (CF, art. 56, II). **Fora dessas hipóteses, a ausência prolongada** (superior àquele prazo) **acarreta a perda do mandato eletivo**.

Alternância sucessiva dos membros do Legislativo e instabilidade político-institucional

Quando a licença parlamentar depende apenas de um ato de vontade — como é o caso da licença para tratar de assuntos privados —, a restrição do tempo de duração do benefício visa a impedir a alternância constante de cadeiras entre os titulares do mandato legislativo e seus respectivos suplentes.

A Constituição Mato-grossense, no entanto, estendeu o prazo da licença por até 180 (cento e oitenta) dias, **modificando, por efeito reflexo, as regras de convocação da suplência definidas pela Constituição Federal**.

Transcrevo, no ponto, o teor da norma impugnada:

Constituição do Estado de Mato Grosso

.....
Art. 32 Não perderá o mandato o Deputado Estadual:

.....
II - licenciado pela Assembleia Legislativa por motivo de doença ou para tratar, sem remuneração, de interesse

particular, desde que, neste caso, **o afastamento não ultrapasse 180 (cento e oitenta) dias por Sessão Legislativa.** (redação dada pela EC 68/2014)

§ 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.**

Ao permitir o afastamento dos Deputados estaduais, motivado por razões pessoais e privadas, por período de tempo **superior** a 120 dias, a norma estadual impugnada outorgou aos titulares do mandato eletivo o poder de dar causa, por ato de exclusiva vontade (poder potestativo), à convocação imediata dos respectivos suplentes.

Como dito, a alternância sucessiva entre os titulares do mandato eletivo e os suplentes de Deputados estaduais acarreta a instabilidade do vínculo entre o Órgão Legislativo e seus membros integrantes. Esse cenário pode conduzir à instauração de um quadro de volatilidade política e ao enfraquecimento da representatividade democrática entre os eleitores e os mandatários do povo.

Tendo presente esse cenário, o Supremo Tribunal Federal, em recente julgamento, declarou a inconstitucionalidade de normas que modificavam, na esfera estadual, o regime de convocação de suplentes em razão da licença parlamentar motivada por interesses privados (ADI 7253, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, j. 22.5.2023).

Assentou-se, naquela decisão, que a única interpretação compatível com a máxima efetividade dos princípios republicano, democrático e da soberania popular consiste no reconhecimento de que as regras que tratam da convocação de suplentes — em razão de licença parlamentar motivada por interesses particulares — traduzem disposições constitucionais de **reprodução obrigatória** pelos Estados-membros (CF, art. 56 c/c o art. 27, § 1º):

ACÇÃO 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 SESSENTA DIAS. NORMA DE REPRODUÇÃO OBRIGATÓRIA PELOS ENTES FEDERADOS. ACÇÃO 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.

(ADI 7253, Relator(a): CÁRMEN LÚCIA, Tribunal Pleno, julgado em 22-05-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 05-06-2023 PUBLIC 06-06-2023)

Segundo a eminente Relatora, Min. Cármen Lúcia, naquele caso, o constituinte decorrente estadual flexibilizou o regime constitucional de suplência parlamentar, propiciando “*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.*”

É certo que a autonomia constitucional titularizada pelos Estados-membros compreende os poderes de auto-organização (ADCT, art. 11), autogoverno (CF, art. 25) e autolegislação (CF, art. 24 e 25, § 1º).

A Constituição Federal, no entanto, constitui a própria fonte de existência e de validade jurídico-normativa de todos os entes públicos da Federação (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), de modo que os princípios e regras constitucionais condicionam o exercício, por todos eles, de sua autonomia político-administrativa.

No caso, a extensão aos Deputados estaduais das regras que compõem o chamado *Estatuto dos Congressistas* — inclusive as normas pertinentes à licença e à perda do mandato parlamentar — **traduz limitação constitucional expressa à autonomia dos Estados-membros** (CF, art. 27, § 1º), ainda mais tendo presente a necessidade de conferir máxima efetividade à soberania popular e aos princípios republicano e democrático (ADI 7253).

Segurança jurídica e modulação dos efeitos da decisão

Observo que a norma estadual questionada foi promulgada em 16.10.2014; **acha-se em vigor, portanto, há quase uma década.**

Essa circunstância põe em perspectiva a necessidade de o Plenário desta Corte, em respeito ao princípio da segurança jurídica, considerar a possibilidade de modulação dos efeitos da decisão, diante do longo período de tempo já transcorrido.

Não há dúvidas de que a EC estadual nº 68/2014 ostenta o atributo que confere presunção de constitucionalidade aos atos do Poder Público. Por essa razão, os membros da Assembleia Legislativa estadual, desde a promulgação do referido diploma, passaram a agir em conformidade com a nova disciplina jurídica relativa à licença dos parlamentares estaduais.

Mostra-se necessário, por isso, restringir os efeitos da declaração de inconstitucionalidade, de modo a preservar o mandato eletivo dos Deputados estaduais que – atuando com base na boa-fé objetiva e na confiança legítima – afastaram-se das funções parlamentares, em razão de licença para o tratamento de interesse particular, por período superior a 120 (cento e vinte) dias.

Por tais razões, proponho a modulação dos efeitos desta decisão, conferindo-lhe efeitos prospectivos, somente a partir da data da publicação da ata da sessão de julgamento; fica afastada, antes dessa data, a perda do mandato eletivo dos Deputados estaduais licenciados, por mais de 120 (cento e vinte) dias, para o tratamento de interesse particular.

Dispositivo

Ante o exposto, **julgo procedente** o pedido, para declarar a inconstitucionalidade da expressão normativa *“desde que, neste caso, o afastamento não ultrapasse 180 (cento e oitenta) dias por Sessão Legislativa”*, inscrita no **inciso II** do art. 32 da Constituição do Estado de Mato Grosso (na redação dada pela EC nº 68/2014), fixando exegese no sentido de que o afastamento do Deputado estadual, por razões de interesse particular, superior a 120 (cento e vinte) dias, acarreta a perda do mandato eletivo, nos exatos termos do art. 56, II, da Constituição Federal.

Modulam-se os efeitos desta decisão (Lei nº 9.882/99, art. 11), para conferir-lhe efeitos prospectivos, a contar da data da publicação da ata da sessão de julgamento; afastam-se, em consequência, os efeitos retroativos, preservando-se o mandato eletivo dos Deputados estaduais que, durante

a vigência da norma invalidada, licenciaram-se por mais de 120 (cento e vinte) dias, para o tratamento de interesse particular.

É como voto.