

22/05/2023

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.253 ACRE

RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA
REQTE.(S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ACRE
ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA
LEGISLATIVA DO ESTADO DO ACRE

EMENTA: *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.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão do Plenário, na conformidade da ata de julgamento, por unanimidade, **julgar procedente o pedido formulado na ação direta de para declarar a inconstitucionalidade da**

ADI 7253 / AC

expressão “para tratar, sem remuneração, de interesse particular, por prazo superior a 60 (sessenta) dias” prevista no § 1º do art. 43 da Constituição do Acre, nos termos do voto da Relatora. Sessão Virtual de 12.5.2023 a 19.5.2023.

Brasília, 22 de maio de 2023.

Ministra CÁRMEN LÚCIA
Relatora

22/05/2023

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.253 ACRE

RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA
REQTE.(S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ACRE
ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA
LEGISLATIVA DO ESTADO DO ACRE

RELATÓRIO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):

1. Ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Procurador-Geral da República, sem requerimento de medida cautelar, contra o § 1º do art. 43 da Constituição do Acre. Alega-se ofensa ao *caput* do art. 25 e § 1º do art. 56 da Constituição da República, e art. 11 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias.

2. Tem-se na norma impugnada da Constituição acreana:

“Art. 43. Não perderá o mandato o Deputado:

...

§ 1º Dar-se-á a convocação de suplente nos casos de vaga, de investidura em funções previstas neste artigo, de licença para tratamento de saúde por prazo superior a 120 (cento e vinte) dias e de licença para tratar, sem remuneração, de interesse particular, por prazo superior a 60 (sessenta) dias”.

3. O autor afirma que, *“ao dispor sobre hipóteses de não exercício do mandato eletivo dos membros do Poder Legislativo estadual, o art. 43, § 1º, da Constituição do Estado do Acre determinou a convocação do suplente no caso de haver afastamento do titular para tratar de interesse particular, sem remuneração, por prazo superior a 60 dias”.*

ADI 7253 / AC

Alega que “o dispositivo estadual atacado inovou indevidamente a disciplina do estatuto constitucional dos congressistas, estabelecida no art. 56, § 1º, da CF, que, ao tratar da matéria, impôs que a convocação do suplente ocorresse, tão somente, em caso de licença parlamentar (não limitada apenas à licença por interesse particular, como preceitua a norma impugnada) que seja superior a 120 dias”.

Assevera que “tem o Supremo Tribunal Federal entendido, de modo geral, que normas relacionadas, em certa medida, com separação de poderes, organização dos tribunais de contas, comissões parlamentares de inquérito e processo legislativo federal, entre outras, são de reprodução obrigatória pelas constituições estaduais”.

Assinala que “a mesma compreensão há de se estender à normatização contida no art. 56 da Constituição Federal, que regula a suplência no exercício do mandato dos membros do Congresso Nacional”.

Realça que, “por estabelecer disciplina inerente ao estatuto dos congressistas, dispondo sobre situações de afastamento do parlamentar de suas funções, sem que disso decorra a perda do mandato eletivo, o referido preceito da Constituição Federal veicula normas de observância obrigatória pelas ordens jurídicas subnacionais”.

Conclui que, “em respeito ao princípio da simetria (art. 25, caput, da CF; e art. 11 do ADCT), infere-se, então, que os delineamentos traçados pelo art. 56 da Constituição Federal limitam a autonomia organizacional dos Estados, que não de reproduzir as hipóteses de não exercício do mandato parlamentar ali descritas”.

Pede “se julgue procedente o pedido, para o fim de (i) declarar a inconstitucionalidade da expressão ‘para tratar, sem remuneração, de interesse particular, por prazo superior a 60 (sessenta) dias’, contida no art. 43, § 1º, da Constituição do Estado do Acre; e (ii) fixar a tese de que os delineamentos

ADI 7253 / AC

traçados pelo art. 56 da Constituição Federal são de reprodução obrigatória pelos entes subnacionais, que não observam as hipóteses de não exercício do mandato parlamentar ali descritas”.

6. Adotei o rito do art. 6º da Lei n. 9.868/1999 (e-doc. 6).

7. Nas informações prestadas, o Presidente da Assembleia Legislativa do Acre defendeu a constitucionalidade da norma impugnada, pelos seguintes argumentos:

“(…) não há proibição ao Poder Constituinte Decorrente, quanto à edição de normas sobre atribuições ou prerrogativas dos parlamentares, uma vez que não há vedação na Carta da República, tampouco delimitação, de forma taxativa, acerca das normas de reprodução obrigatória aos Estados-membros.

Com efeito, cabe perceber que a norma impugnada não trata de matéria relativa ao processo legislativo, mas regulamenta, tão somente, a hipótese de convocação do suplente - quando o titular for licenciado para tratar de interesse particular por prazo superior a 60 dias.

Portanto, a hipótese de convocação do suplente nos moldes do art. 43, § 1º da Constituição Estadual, não se encontra no rol de normas consideradas de repetição obrigatória aos demais Entes da Federação, portanto, não há que se falar em inconstitucionalidade.

Outrossim, inexistente preceito ou entendimento, presente na ordem constitucional vigente ou na jurisprudência do STF, convalidando tese de que todas as previsões constantes da Constituição de 1988, relativa ao funcionamento ou prerrogativas da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, são normas de reprodução obrigatória para os demais Entes da Federação.

Assim, em estrita observância às disposições da Constituição Federal – especialmente o art. 25, caput e § 1º, que consagram a autonomia dos entes federativos, não há desatenção a nenhum dispositivo constitucional gerada pela lei estadual combatida.

Pelas razões expostas, requer, desde já, a improcedência dos argumentos trazidos na petição inicial por não haver na norma impugnada qualquer ofensa à Constituição Federal, estando esta no

ADI 7253 / AC

limite de atuação do constituinte derivado, permitidas pela própria Constituição a cada ente federativo do país” (e-doc. 9).

8. O Advogado-Geral da União manifestou-se pela improcedência da ação:

“Artigo 43, § 1º, da Constituição do Estado do Acre, que disciplina o afastamento de deputado por motivo de licença para tratar de interesse particular pelo prazo máximo de 60 (sessenta) dias. Observância do artigo 25 da Lei Maior; bem como do artigo 11 do Ato de Disposições Constitucionais Transitórias. O artigo 56, § 1º da Constituição Federal não constitui norma de reprodução obrigatória pelos Estados-membros, por não estar atrelada às regras de processo legislativo. Norma relativa ao funcionamento da Casa Legislativa e às prerrogativas dos parlamentares. Manifestação pela improcedência do pedido formulado pelo requerente” (e-doc. 13).

9. O Procurador-Geral da República reiterou os argumentos expostos na petição inicial, pleiteando “(i) seja declarada a inconstitucionalidade da expressão ‘para tratar, sem remuneração, de interesse particular, por prazo superior a 60 (sessenta) dias’, contida no art. 43, § 1º, da Constituição do Estado do Acre; e (ii) fixar a tese de que os delineamentos traçados pelo art. 56 da Constituição Federal são de reprodução obrigatória pelos entes subnacionais, que não observam as hipóteses de não exercício do mandato parlamentar ali descritas” (e-doc. 16).

É o relatório, cuja cópia deverá ser encaminhada a cada um dos Ministros do Supremo Tribunal Federal (art. 9º da Lei n. 9.868/1999 c/c inc. I do art. 87 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal).

22/05/2023

PLENÁRIO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.253 ACRE

VOTO

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):

1. Põe-se em questão na presente ação direta de inconstitucionalidade, proposta pelo Procurador-Geral da República, a validade constitucional de expressão posta no § 1º do art. 43 da Constituição do Acre. Nele se dispõe sobre a convocação do suplente de deputado estadual, especificando-se o questionamento presente para a expressão referente ao caso de afastamento do titular para tratar de interesse particular, sem remuneração, por prazo superior a sessenta dias, sem que decorra a perda do mandato do parlamentar estadual.

Sustenta o autor a inconstitucionalidade da norma impugnada pelo argumento de que *“o dispositivo estadual inovou indevidamente a disciplina do estatuto constitucional dos congressistas, estabelecida no art. 56, § 1º, da CF, que, ao tratar da matéria, impôs que a convocação do suplente ocorresse, tão somente, em caso de licença parlamentar (não limitada apenas à licença por interesse particular, como preceitua a norma impugnada) que seja superior a 120 dias”*.

Do mérito

2. A controvérsia constitucional apresentada nesta ação direta de inconstitucionalidade está em saber se a norma prevista no § 1º do art. 56 da Constituição da República seria extensível, obrigatoriamente, pela adoção do critério interpretativo baseado na simetria, às Constituições estaduais. Explicitando-se o questionamento, o debate posto está em se buscar resposta judicial para a obrigatoriedade, ou não, de reproduzir o constituinte decorrente, na Constituição estadual, o disposto sobre a matéria, relativamente ao deputado federal, ao estatuto do deputado estadual.

ADI 7253 / AC

Anote-se tramitar neste Supremo Tribunal Federal outras ações diretas de inconstitucionalidade sobre normas de igual teor, sem que tanto importe distribuição por prevenção a um relator por impugnarem normas de diversos Estados da Federação e não integrarem, portanto, o mesmo complexo normativo. São estas as ações, ainda não julgadas: ADIs ns. 7.249, 7.251, 7.253, 7.254, 7.256 e 7.257.

3. Consta do § 1º do art. 56 da Constituição da República, adotado como parâmetro constitucional:

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

§ 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”.

Tem-se na norma estadual impugnada:

“Art. 43. Não perderá o mandato o Deputado:

§ 1º Dar-se-á a convocação de suplente nos casos de vaga, de investidura em funções previstas neste artigo, de licença para tratamento de saúde por prazo superior a 120 (cento e vinte) dias e de licença para tratar, sem remuneração, de interesse particular, por prazo superior a 60 (sessenta) dias”.

4. No art. 1º da Constituição da República se estabelece o princípio federativo, por força do qual se impõe constitucionalmente modelo de repartição de competências, pelo que se tem a definição do espaço constitucional de autonomia dos Estados. Assegura-se aos entes federados, para cumprimento daquele princípio, a competência privativa conferida constitucionalmente a cada qual dos entes federados.

Pelo art. 18 da Constituição da República, *“a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição”.*

ADI 7253 / AC

A autonomia política dos entes federados pressupõe a observância dos princípios estruturantes do Estado Democrático de Direito, de que são exemplos o republicano e o democrático, aos quais a Constituição estadual se submete:

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

O art. 25 da Constituição da República determina aos Estados, na adoção das respectivas leis e Constituições, a observância dos princípios previstos na Constituição, os quais José Afonso da Silva classifica em princípios constitucionais sensíveis e estabelecidos, conforme se tem na seguinte passagem:

“Princípios constitucionais sensíveis – (...) Esses princípios são aqueles que estão enumerados no art. 34, inciso VII, que constituem o fulcro da organização constitucional do país, de tal sorte que os Estados Federados, ao se organizarem, estão circunscritos à adoção (a) da forma republicana do governo; (b) do sistema representativo e do regime democrático; (c) dos direitos da pessoa humana; (d) da autonomia municipal; (e) da prestação de contas da Administração Pública, direta e indireta. (...)”

Princípios constitucionais estabelecidos – São, como notara Raul Machado Horta, os 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;” (Comentário contextual à Constituição. 6 ed., São Paulo: Malheiros, 2009, p. 285-286).

O sistema constitucional brasileiro adota o critério da simetria dos modelos federal e estadual no ponto de adoção obrigatória dos

ADI 7253 / AC

princípios. Há uma principiologia a harmonizar as normas que compõem o sistema nacional e os sistemas estaduais, de modo que não destoem os modelos adotados no plano nacional e nas ordens parciais em suas linhas mestras. O equilíbrio federativo, neste quadro, desenha unidade que se realiza na diversidade congregada e harmoniosa. Nesse sentido, são os ensinamentos de Raul Machado Horta:

“A precedência da Constituição Federal sobre a do Estado Membro é exigência lógica da organização federal, e essa precedência, que confere validade ao sistema federal, imprime a força de matriz originária ao constituinte federal e faz do constituinte estadual um segmento derivado daquele. A precedência lógico-jurídica do constituinte federal na organização originária da Federação torna a Constituição Federal a sede de normas centrais que vão conferir homogeneidade aos ordenamentos parciais constitutivos do Estado Federal, seja no plano constitucional, no domínio das Constituições Estaduais, seja na área subordinada da legislação ordinária” (HORTA, Raul Machado. *Direito Constitucional*. 3 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002. p. 69).

No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 507, assentou-se que o princípio da simetria submete Estados e Municípios a observarem, em suas ordens jurídicas, os parâmetros estabelecidos pela Constituição da República:

“(...) 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, submetendo-se, no entanto, quanto ao exercício dessa prerrogativa institucional (essencialmente limitada em sua extensão), aos condicionamentos normativos impostos pela Constituição Federal, pois é nessa 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” (Relator o Ministro Celso de Mello, Plenário, DJe 8.8.2003).

ADI 7253 / AC

5. No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.564, este Supremo Tribunal Federal decidiu que *“a Constituição, ao conferir aos Estados-membros a capacidade de auto-organização e de autogoverno, impõe a observância obrigatória de vários princípios, entre os quais o pertinente ao processo legislativo, de modo que o legislador estadual não pode validamente dispor sobre as matérias reservadas à iniciativa privativa do Chefe do Executivo”* (Relator o Ministro Luiz Fux, Plenário, DJe 9.4.2014).

Na mesma linha, no que se refere à observância obrigatória pelos Estados na adoção de suas Constituições e legislação o pertinente às regras do processo legislativo, por exemplo, os seguintes julgados: ADI n. 6.337, Relatora a Ministra Rosa Weber, Plenário, DJe 22.10.2020; ADI n. 6.775, Relatora a Ministra Rosa Weber, Plenário, DJe 17.11.2021; RE n. 1.294.053-AgR, Relator o Ministro Gilmar Mendes, Segunda Turma, DJe 11.10.2021; ADI n. 5.653, de minha relatoria, Plenário, DJe 27.9.2019; ADI n. 1.846, Relator o Ministro Nunes Marques, Plenário, DJe 11.11.2022; e ADI n. 4.142, Relator o Ministro Roberto Barroso, Plenário, DJe 26.2.2020.

6. Ressalte-se que a mais recente jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal consolidou-se no sentido de que a determinação do § 4º do art. 57 da Constituição da República¹ não é de reprodução obrigatória nos Estados, podendo as respectivas Constituições preverem a reeleição dos membros das mesas das assembleias estaduais. Entretanto, assentou-se que a reeleição em número ilimitado em mandatos consecutivos é inconstitucional, por contrariar os princípios democráticos que exigem a alternância de poder e a temporariedade desse tipo de mandato.

Nesse sentido, ao apreciar as Ações Diretas de Inconstitucionalidade

1 “Art. 57. O Congresso Nacional reunir-se-á, anualmente, na Capital Federal, de 2 de fevereiro a 17 de julho e de 1º de agosto a 22 de dezembro. (...) § 4º Cada uma das Casas reunir-se-á em sessões preparatórias, a partir de 1º de fevereiro, no primeiro ano da legislatura, para a posse de seus membros e eleição das respectivas Mesas, para mandato de 2 (dois) anos, vedada a recondução para o mesmo cargo na eleição imediatamente subsequente”.

ADI 7253 / AC

ns. 6.707, 6.684, 6.709 e 6.710 (Redator para acórdão o Ministro Gilmar Mendes, julgamentos de 21.9.2021), acentuou o Ministro Gilmar Mendes, em seu voto, que, *“ainda que observada a relativa autonomia das Casas legislativas estaduais para reger o processo eletivo para Mesa diretora, esse campo jurídico é estreitado por outros princípios constitucionais, que exigem o implemento de mecanismos que impeçam resultados inconstitucionais às deliberações regionais, especialmente a perpetuidade do exercício do poder”*. Ainda, por exemplo, os seguintes julgados sobre o tema: ADI n. 6.713, Relator o Ministro Edson Fachin, Plenário, DJe 3.3.2022; ADI n. 6.721-MC-Ref, Relator o Ministro Roberto Barroso, Plenário, DJe 17.12.2021; ADI n. 6.708, Relator o Ministro Nunes Marques, Plenário, DJe 2.9.2022; ADI n. 6.704, Relatora a Ministra Rosa Weber, Plenário, DJe 17.11.2021; e ADPF n. 871, de minha relatoria, Plenário, DJe 3.12.2021.

7. Entretanto, a compreensão adotada por esse Supremo Tribunal Federal nas ações diretas, nas quais afirmado que a determinação do § 4º do art. 57 da Constituição da República não é de reprodução obrigatória pelos Estados, não pode ser estendida ao que se dispõe na norma impugnada.

8. Na espécie, a norma impugnada determina a convocação de suplente em caso de licença de Deputado Estadual por prazo superior a sessenta dias, para tratar, de interesse particular, sem remuneração. Consta do § 1º do art. 43 da Constituição do Acre, norma impugnada:

“Art. 43. Não perderá o mandato o Deputado: (...)

§ 1º Dar-se-á a convocação de suplente nos casos de vaga, de investidura em funções previstas neste artigo, de licença para tratamento de saúde por prazo superior a 120 (cento e vinte) dias e de licença para tratar, sem remuneração, de interesse particular, por prazo superior a 60 (sessenta) dias.”

9. A convocação de suplente para substituir parlamentar estadual em prazo diverso e menor do que o previsto na Constituição da República

ADI 7253 / AC

inova em matéria que deve ser de observância obrigatória pelos demais entes federados, conforme os fundamentos expostos na sequência.

10. O art. 56 da Constituição da República regula, quanto aos deputados federais e senadores, hipótese de licença e afastamento do parlamentar e o prazo em que se dará a convocação do suplente para a substituição temporária daqueles.

No inc. I do art. 56 da Constituição da República, se dispõe que não perderá o mandato, o Deputado ou Senador, que 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.

A norma prevista no § 1º do art. 56 da Constituição da República estabelece que *“o suplente será convocado nos casos de vaga, de investidura em funções previstas neste artigo ou de licença superior a cento e vinte dias”*. Essa é a norma pela qual o autor da presente ação pede que seja de reprodução obrigatória pelo ente federado.

O objeto da presente ação, conquanto não se trate de licença do parlamentar, cuida do prazo para a convocação do suplente quando o parlamentar estiver licenciado para tratar de interesses pessoais, sem remuneração. O § 1º do art. 56 da Constituição da República, inserto em norma de reprodução obrigatória pelos Estados (*caput* e incisos do art. 56 da Constituição), como expressamente previsto na Constituição no § 1º do art. 27, deve ser, da mesma forma, adotado pelas Constituições estaduais.

Tem-se no § 1º do art. 27 da Constituição da República:

“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”.

ADI 7253 / AC

Destaca-se, quanto à interpretação das normas, a lição de Carlos Maximiliano:

“Confronta-se a prescrição positiva com outra de que proveio, ou que da mesma dimanaram; verifica-se o nexó entre a regra e a exceção, entre o geral e o particular, e deste modo se obtêm esclarecimentos preciosos. O preceito, assim submetido a exame, longe de perder a própria individualidade, adquire realce maior, talvez inesperado. Com esse trabalho de síntese é mais compreendido. O hermeneuta eleva o olhar, dos casos especiais para os princípios dirigentes a que eles se acham submetidos; indaga-se, obedecendo a uma, não viola outra; inquire das consequências possíveis de cada exegese isolada. Assim, contemplados do alto os fenômenos jurídicos, melhor se verifica o sentido de cada vocábulo, bem como se um dispositivo deve ser tomado na acepção ampla, ou na estrita, como preceito comum, ou especial.

Já se não admitia em Roma que o juiz decidisse tendo em mira apenas uma parte de lei; cumpria examinar a norma em conjunto: inciville est, nisi tota lege perspecta, una aliqua particula ejus proposita, judicare, vel respondere - ‘é contra Direito julgar ou emitir parecer, tendo diante dos olhos, ao invés da lei em conjunto, só uma parte da mesma’ (Hermenêutica e Aplicação do Direito. 21 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2018. p. 116).

Quanto ao regime jurídico dos deputados estaduais, Léo Ferreira Leoney adverte:

“(…) a densificação do estatuto funcional dos Deputados Estaduais (art. 27, § 1º, segunda parte) somente pode ser realizada com a extensão a esses parlamentares dos regimes constitucionais previstos para os congressistas em relação ao sistema eleitoral (art. 45, caput), inviolabilidade (art. 53, caput), imunidades (art. 53, §§ 2º a 5º) remuneração (art. 57, § 7º, parte final), perda de mandato (art. 55), licença (art. 56), impedimentos (art. 54) e incorporação às Forças Armadas (art. 53, § 7º)” (Art. 27. In: Comentários à Constituição do Brasil. J.J. Canotilho. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018. p. 825).

José Afonso da Silva, quanto ao estatuto dos deputados estaduais,

ADI 7253 / AC

anota que *“a Constituição Federal já determina que lhes sejam aplicadas as regras sobre sistema eleitoral (sistema proporcional), inviolabilidade, imunidades, subsídio, perda do mandato, licença, impedimentos e incorporação às Forças Armadas, o que invoca o conteúdo do modelo federal constante dos arts. 53 a 56”* (Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 626).

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.

11. Ademais, 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).

ADI 7253 / AC

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.

Em outra ocasião, ao tratar da soberania popular na Constituição da República de 1988, ressaltai: “*A expressão ‘soberania popular’, empregada pelo constituinte, explicita a condição da titularidade do poder. Não apenas o seu titular é o povo, mas é esse que detém a soberania, o que significa afirmar-se, juridicamente, que a sua decisão é soberana, não a do seu representante, que apenas exerce em seu nome as competências pelas quais se cumprem as funções estatais. A legitimidade que torna soberano, no regime democrático, o exercício do poder pelo representante do povo é a que conforma a ação do representante à determinação do povo.*” (Rocha, C. L. A. *República e Federação no Brasil – traços constitucionais da organização política brasileira*. Belo Horizonte: Del Rey, 1997, p. 132).

ADI 7253 / AC

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.

Nas palavras do Ministro Celso de Mello, *“o primado da ideia republicana (...) rejeita qualquer prática que possa monopolizar o acesso aos mandatos eletivos e patrimonializar o poder governamental, comprometendo, desse modo, a legitimidade do processo eleitoral”* (RE n. 158.314/PR, Relator o Ministro Celso de Mello).

Conquanto a Constituição da República assegure aos Estados-membros a competência para auto-organização, autogoverno, auto legislação e auto-administração (arts. 18 e 25 a 28), não se há negar haver limitações constitucionais à autonomia estadual para cuidar do tema.

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, não observados na norma impugnada.

12. Ressalte-se o parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania sobre a Proposta de Emenda à Constituição n. 59/2016, pela qual se propôs a alteração *“[d]o § 1º do art. 56 da Constituição Federal para estabelecer que em caso de licença superior a sessenta dias o suplente de Deputado ou Senador será convocado para substituir o titular”*. Concluiu a Comissão pelo arquivamento da proposta em parecer com as seguintes razões:

“Incumbe a esta Comissão, na forma do art. 356 do Regimento Interno do Senado Federal, proceder à análise de proposta de emenda à Constituição quanto à admissibilidade e ao mérito.

Nesse sentido, preliminarmente, quanto à juridicidade e à regimentalidade, não se encontram quaisquer vícios impeditivos da

ADI 7253 / AC

tramitação da Proposta em análise, e no que se refere à constitucionalidade da proposição, não verificamos qualquer ofensa às limitações formais, circunstanciais e materiais constantes do art. 60 da Constituição Federal.

Não obstante, no que se refere ao mérito, entendemos ser inoportuna a aprovação da matéria nos termos em que se apresenta, pois o prazo mínimo de 120 dias estipulado para a convocação de suplente parlamentar objetiva evitar abusos na utilização do direito à licença conferido a deputados e senadores, bem como reduzir os elevados gastos envolvidos com o processo de investidura no mandato parlamentar.

É preciso sublinhar o fato de que o exercício do mandato parlamentar representa um múnus público, não uma atividade profissional ou econômica da qual se pode dispor a qualquer momento, de modo que andou bem o Constituinte ao estipular limites razoáveis para o afastamento do cargo e a convocação de suplente, especialmente na hipótese de interesse particular do mandatário.

*Por essas razões, com as vênias devidas, entendemos que a Proposta em análise não deve ser acolhida por esta Casa". (Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8073047&ts=1674176687234&disposition=inline&_gl=1*1usx or1*_ga*MjExNDUyMzgxNy4xNjc3MTc2Njgw*_ga_CW3ZH25XMK*MTY4MTc0MjA2MC4xLjEuMTY4MTc0MjI3Ni4wLjAuMA>. Acesso em: 15.4.2023).*

13. Ao argumento de que estaria a exercer sua autonomia legislativa, a Assembleia Legislativa do Acre aprovou o § 1º do art. 43 da Constituição, introduzindo a expressão “*para tratar, sem remuneração, de interesse particular, por prazo superior a 60 (sessenta) dias*”, diversamente do que dispõe o § 1º do art. 56 c/c o § 1º do art. 27 da Constituição da República e aos princípios constitucionais democrático, republicano e da soberania popular.

A interpretação que assegura a máxima efetividade do § 1º do art. 56

ADI 7253 / AC

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.

14. Pelo exposto, julgo procedente a presente ação direta de inconstitucionalidade para declarar a inconstitucionalidade da expressão “*para tratar, sem remuneração, de interesse particular, por prazo superior a 60 (sessenta) dias*” prevista no § 1º do art. 43 da Constituição do Acre.

PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 7.253

PROCED. : ACRE

RELATORA : MIN. CÁRMEN LÚCIA

REQTE.(S) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

INTDO.(A/S) : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ACRE

ADV.(A/S) : PROCURADOR-GERAL DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO ACRE

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, julgou procedente o pedido formulado na ação direta para declarar a inconstitucionalidade da expressão "para tratar, sem remuneração, de interesse particular, por prazo superior a 60 (sessenta) dias" prevista no § 1º do art. 43 da Constituição do Acre, nos termos do voto da Relatora. Plenário, Sessão Virtual de 12.5.2023 a 19.5.2023.

Composição: Ministros Rosa Weber (Presidente), Gilmar Mendes, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Roberto Barroso, Edson Fachin, Alexandre de Moraes, Nunes Marques e André Mendonça.

Carmen Lilian Oliveira de Souza
Assessora-Chefe do Plenário