

## VOTO

**A Senhora Ministra Rosa Weber (Relatora):** 1. Como visto, trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pela **Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – CONAMP** – em face do **art. 72, XXVI**, e da expressão “ **XXVI** ”, contida no **art. 80, II**, ambos da **Lei Complementar Estadual nº 12, de 27 de dezembro de 1994**, com a redação dada pela Lei Complementar nº 57, de 5 de janeiro de 2004, do Estado de Pernambuco.

2. Reconheço a **legitimidade *ad causam*** da autora, forte nos **arts. 103, IX, da Constituição da República e 2º, IX, da Lei 9.868/1999**.

Trata-se de entidade de classe representativa, em âmbito nacional, dos interesses dos membros do Ministério Público. Assim já decidiu esta Suprema Corte na **ADI 5490** (Relatora Min. Cármen Lúcia, julgamento em 20.11.2019, DJe 09.12.2019), na **ADI 5171** (Relator Min. Luiz Fux, julgamento em 30.8.2019, DJe 10.12.2019 e na **ADI 2874** (Relator Min. Marco Aurélio, julgamento em 28.08.2003, DJe 03.10.2003).

Presente, ainda, o vínculo de **afinidade temática** entre o objeto da demanda e a missão institucional da autora, dado que a lei impugnada tem o potencial de interferir diretamente nos interesses e garantias dos membros do Ministério Público.

3. Atendidos os demais pressupostos e admissibilidade, **conheço** da ação direta e passo ao exame do **mérito**.

4. Para adequada compreensão da controvérsia constitucional, transcrevo o teor do referido texto legislativo **objeto de controle** :

**“ Lei Complementar 12/94 do Estado de Pernambuco**

Art. 72. São deveres dos membros do Ministério Público, além de outros previstos em lei:

(...)

XXVI - ausentar-se do Estado com autorização do Procurador Geral de Justiça, salvo nos casos de férias e licença;

(...)

Art. 80. A pena de advertência será aplicada por escrito, reservadamente, em caso de:

(...)  
II - violação ao disposto no caput do art.63 e no art. 72, II, III, V, VI, IX, XI usque XXVI”.

5. À alegação de **inconstitucionalidade material**, a parte requerente indica como **parâmetro de controle** o art. 5º, inciso XV, da Constituição Federal, *in verbis*:

“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)  
XV - é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens”.

6. Busca-se, na presente ação direta, a declaração de inconstitucionalidade da previsão da necessidade de requerimento de autorização do membro de Ministério Público pernambucano ao Procurador Geral de Justiça – PGJ – para que se ausente do respectivo Estado, sob pena de aplicação de advertência.

O **artigo 129, § 2º, da Constituição da República** exige a residência dos integrantes do Ministério Público na comarca de lotação:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:  
(...)  
§2º As funções do Ministério Público só podem ser exercidas por integrantes da carreira, que deverão residir na comarca da respectiva lotação, salvo autorização do chefe da instituição.

Outro cenário, porém, não previsto pela Carta Magna é a imprescindibilidade de autorização do Procurador-Geral de Justiça para que os membros do *Parquet* possam se ausentar do Estado, como fez o ato normativo impugnado.

Tal exigência, acompanhada de aplicação de penalidade em caso de descumprimento, vai além do quanto estabelecido pelo texto constitucional e cria novo condicionamento que vulnera a liberdade de locomoção, albergada no **art. 5º, XV, da Constituição Federal**.

Ademais, a restrição **não se revela proporcional** para garantir a melhor prestação das funções ministeriais à sociedade, tendo em vista, sobretudo, a desnecessidade e a inadequação entre o meio e o fim.

No caso em apreço, como bem asseverou a **Advocacia-Geral da União** em sua manifestação:

“As normas pernambucanas, todavia, instituem medida restritiva à liberdade de locomoção que se mostra dissociada das diretrizes gerais incidentes sobre o tema, extrapolando os parâmetros normativos balizadores do tratamento isonômico que deve ser conferido a todos os membros da instituição, no que tange aos respectivos deveres, garantias e prerrogativas institucionais e funcionais.

Ademais, como ressaltado, as normas instituem uma limitação inconstitucional desprovida de justificativa ou razoabilidade quanto ao critério de *discrimen* estabelecido”.

O parecer da **Procuradoria-Geral da República** nos presentes autos, por sua vez, pontua que:

“O mero fato de tratar-se de agente público não afasta o reconhecimento de seus direitos fundamentais, entre os quais encontra-se a previsão de liberdade de locomoção.

A intervenção na liberdade de locomoção dos membros do Ministério Público instituída pela norma impugnada, portanto, não consubstancia restrição legítima a direito fundamental, visto não passar pelo teste da proporcionalidade, circunstância que recomenda a declaração da inconstitucionalidade do preceito normativo (...).”

É pacífica a jurisprudência desta Suprema Corte quanto à inconstitucionalidade de normas que proíbam a saída do local de trabalho sem a autorização do superior hierárquico.

Colho precedentes nesse sentido:

“ARGUIÇÃO DE DESCUMPRIMENTO DE PRECEITO FUNDAMENTAL. DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. ESTATUTO CONSTITUCIONAL DAS LIBERDADES. OBRIGAÇÃO DE POLICIAL RESIDIR NA SEDE DA UNIDADE EM QUE ATUA. COMPATIBILIDADE COM A CARTA DE 1988. PROIBIÇÃO DE AUSENTAR-SE DA COMARCA COMO REGRA PREVISTA EM ESTATUTO JURÍDICO DE SERVIDOR PÚBLICO. NÃO RECEPÇÃO PELA CONSTITUIÇÃO DE 1988. ARTIGO 5º, XV E LIV, DA CRFB. ADPF JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE. 1. A Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental é cabível para definir a recepção de norma anterior à Constituição de 1988, ex vi do artigo 1º, I, da Lei 9.882/99, restando atendido o requisito da subsidiariedade quando não existir outro meio para sanar a controvérsia com caráter abrangente e imediato. Precedentes: ADPF 190, Relator Min. EDSON FACHIN, Tribunal Pleno, julgado em 29/9/2016; ADPF 33, Relator Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 7/12/2005. 2. O estatuto constitucional das liberdades, dentre as quais figura o artigo 5º, XV, da Constituição, é parâmetro válido de controle em Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, consoante consignado em diversos precedentes deste Plenário: ADPF 388, Relator Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 9/3/2016; ADPF 187, Relator Min. CELSO DE MELLO, Tribunal Pleno, julgado em 15/6/2011; ADPF 130, Relator Min. CARLOS BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 30/4/2009. 3. **A regra que estabelece a necessidade de residência do servidor no município em que exerce suas funções é compatível com a Constituição de 1988, a qual já prevê obrigação semelhante para magistrados, nos termos do seu artigo 93, VII (“o juiz titular residirá na respectiva comarca, salvo autorização do tribunal”).** 4. A proibição de saída do município sede da unidade em que o servidor atua sem autorização do superior hierárquico configura grave violação da liberdade fundamental de locomoção (artigo 5º, XV, da Constituição de 1988) e do devido processo legal (artigo 5º, LIV, da Constituição), mercê de constituir medida de caráter excepcional no âmbito processual penal (artigo 319, IV, do CPP), a revelar a desproporcionalidade da sua expansão como regra no âmbito administrativo. 5. **A investidura em cargo público não afasta a incidência dos direitos e garantias fundamentais assegurados pela Carta Magna**, consoante já definido pelo Plenário desta Corte mesmo no âmbito militar (ADPF 291, Relator Min. ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 28/10/2015), de modo que **o agente público não pode ficar confinado aos limites do Município no qual exerce suas funções, submetido ao alvedrio de seus superiores para transitar pelo território nacional.** 6. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental a que **se julga parcialmente procedente para declarar**

não recepcionada a expressão “não podendo afastar-se sem prévia autorização superior, salvo para atos e diligências de seus encargos” constante do artigo 244 da Lei Complementar estadual 3.400/1981 do Espírito Santo”. (ADPF 90, Relator(a): LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 03/04/2020, DJe 13/05/2020, destaquei)

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. RESOLUÇÃO Nº 22/2003, DA PRESIDÊNCIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO AMAPÁ. **AFASTAMENTO EVENTUAL DE MAGISTRADO DA COMARCA EM FINAIS DE SEMANA ALTERNADOS E PRÉVIA COMUNICAÇÃO AO PRESIDENTE DO TRIBUNAL.** ART. 93, CAPUT E INCISO VII DA CARTA MAGNA. RESERVA DE LEI COMPLEMENTAR. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. **1. A resolução impugnada impôs verdadeira restrição temporal e procedimental à liberdade de locomoção dos magistrados.** 2. Esta Corte fixou o entendimento de que a matéria relativa à permanência do magistrado na comarca onde exerça jurisdição e seus eventuais afastamentos são matérias próprias do Estatuto da Magistratura e que dependem, para uma nova regulamentação, da edição de lei complementar federal, segundo o que dispõem o caput e o inc. VII do art. 93 da Constituição Federal. 3. Precedentes: ADI nº 2.753, rel. Min. Carlos Velloso, DJ 11.04.03 e ADI nº 2.880-MC, rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 01.08.03. 4. Ação direta cujo pedido se julga procedente”. (ADI 3224, Relator(a): ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 13/10/2004, DJ 26/11/2004, destaquei)

“CONSTITUCIONAL. MAGISTRADO: RESIDÊNCIA NA COMARCA . CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA: REGIMENTO INTERNO: RESTRIÇÃO IMPOSTA À LOCOMOÇÃO DO MAGISTRADO: RI/Conselho Superior da Magistratura do Ceará, art. 13, XII, e C.F., art. 93, VII. LOMAN, Lei Complementar 35/79, art. 35, V. I. - Recepção, pela CF/88, da LOMAN, Lei Orgânica da Magistratura, Lei Complementar 35/79. C.F., art. 93. II. - Residência do magistrado na respectiva comarca: matéria própria do Estatuto da Magistratura: C.F., art. 93, VII; LOMAN, Lei Complementar 35/79, art. 35, V. III. - Regimento Interno do Conselho Superior da Magistratura do Ceará, art. 13, XII, e **restrição quanto à liberdade de locomoção dos magistrados: necessidade de autorização para que os juízes residentes nas comarcas e circunscrições judiciárias do Estado possam delas se ausentar: inconstitucionalidade.** IV. - ADI julgada procedente. (ADI 2753, Relator(a): CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 26/02/2003, DJ 11/04/2003, destaquei)

Especificamente quanto à exigência de autorização a membro do Ministério Público para se ausentar do Estado, este Plenário recentemente julgou a **ADI 6.845** e assentou a inconstitucionalidade de lei complementar do Acre que impunha o referido dever. Confira-se:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MINISTÉRIO PÚBLICO. INCISO IX DO ART. 101 DA LEI ORGÂNICA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ACRE N. 291/2014, ALTERADO PELA LEI COMPLEMENTAR N. 309/2015. LEGITIMIDADE ATIVA AD CAUSAM DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS MEMBROS DO MINISTÉRIO PÚBLICO CONAMP. RESTRIÇÃO AO AFASTAMENTO DA COMARCA E À SAÍDA DO ESTADO SEM COMUNICAÇÃO PRÉVIA AO CORREGEDOR OU AUTORIZAÇÃO DO PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA. OFENSA À LIBERDADE DE LOCOMOÇÃO. INC. XV DO ART. 5º DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA. AÇÃO DIRETA JULGADA PROCEDENTE. 1. É inconstitucional a exigência de prévia comunicação ou autorização para que os membros do Ministério Público do Acre possam ausentar-se da comarca ou do Estado onde exercem suas atribuições. Ofensa à liberdade de locomoção. Precedentes. 2. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar inconstitucional o disposto no inc. IX do art. 101 da Lei Complementar n. 291/2014 do Acre, alterado pela Lei Complementar estadual n. 309/2015”. (ADI 6.845, Relatora: Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, j. 22/10/2021, DJe 05/11/2021)

Nessa linha de raciocínio jurídico, concluo que, também no caso em exame nesta ação, a restrição e a penalidade impostas pela norma impugnada são **incompatíveis com a Constituição Federal, por afronta à liberdade de locomoção e à proporcionalidade.**

7. Ante o exposto, **conheço** da presente ação direta e julgo **procedente** o pedido, para declarar a inconstitucionalidade do **art. 72, XXVI, e da expressão “ XXVI ” contida no art. 80, II, ambos da Lei Complementar Estadual nº 12, de 27 de dezembro de 1994**, com a redação dada pela Lei Complementar nº 57, de 5 de janeiro de 2004, do Estado de Pernambuco.

**É como voto.**