V O T O

A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA (Relatora):

1. Como relatado, põe-se em foco na presente ação direta de inconstitucionalidade, ajuizada em 7.5.2021, pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – Conamp, o exame de validade constitucional do inc. IX do art. 101 da Lei Complementar n. 291/2014 do Acre, alterado pela Lei Complementar estadual n. 309/2015.

A autora sustenta ser inconstitucional "*o dever imposto aos membros do Ministério Público do Estado do Acre - MPAC, consistente em requerer autorização ao Procurador-Geral, toda vez que tiver de se ausentar do Estado, ainda que de forma transitória e efêmera*", por alegada restrição à liberdade de locomoção, nos termos do inc. XV do art. 5º da Constituição da República.

2. Conheço da presente ação direta proposta pela Associação Nacional dos Membros do Ministério Público – Conamp porque representa a integralidade dos membros do Ministério Público e satisfaz o requisito da pertinência temática entre as finalidades institucionais e o objeto desta ação.

Nesse sentido, a legitimidade ativa *ad causam* da autora também foi reconhecida, por exemplo, nos seguintes precedentes: ADI n. 5.281, minha relatoria, Plenário, DJe 20.5.2021; ADI n. 5.416, Relator o Ministro Gilmar Mendes, Plenário, DJe 12.5.2020; ADI n. 5.171, Relator o Ministro Luiz Fux, Plenário, DJe 10.12.2019; ADI n. 2.874, Relator o Ministro Marco Aurélio, Plenário, DJ 3.10.2003.

3. Na norma impugnada se estabelece:

> *"Art. 101. São deveres do membro do Ministério Público, além de outros previstos em lei: (...)*
>
> *IX - comunicar, com antecedência, o afastamento da Comarca onde exerça suas atribuições, por escrito, ao Corregedor-Geral do Ministério Público, salvo nos casos comprovadamente urgentes, ou quando implicar na saída do Estado, caso em que o membro deverá solicitar prévia autorização ao Procurador -Geral de Justiça".*

Plenário Virtual - minuta de voto - 15/10/2021 00:00

4 . A questão posta nesta ação direta não é nova no Supremo Tribunal Federal.

No julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 3.224, Relatora a Ministra Ellen Gracie, o Plenário deste Supremo Tribunal assentou haver restrição à liberdade de locomoção dos magistrados a proibição de ausentar-se de suas comarcas, sem a prévia comunicação do deslocamento ao Presidente do Tribunal de Justiça respectivo. Confira-se:

> *"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"* (Plenário, DJ 26.11.2004).

No mesmo sentido, tem-se o decidido na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 2753:

> *"EMENTA: CONSTITUCIONAL. MAGISTRADO: RESIDENCIA NA COMARCA . CONSELHO SUPERIOR DA MAGISTRATURA: REGIMENTO INTERNO: RESTRICAO IMPOSTA A LOCOMOCAO 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*

Plenário Virtual - minuta de voto - 15/10/2021 10:00

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" (Relator Ministro Carlos Velloso, Plenário, DJ 26.2.2003).

Em caso análogo, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4.088, Relator o Ministro Edson Fachin, o Plenário deste Supremo Tribunal, em sessão virtual de 16.8.2019 a 22.8.2019, asseverou que *"poder-se-ia acrescer, em* obiter dicta *, que não haveria, em tese, óbice para que o Tribunal ou mesmo o Conselho Nacional de Justiça, no âmbito de sua competência constitucional, disciplinasse o procedimento das autorizações para que os magistrados possam residir em outra comarca. O que se afigura desarrazoado, no entanto, é condicionar a hipótese de afastamento ao referido procedimento"*.

No julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 90, Relator o Ministro Luiz Fux, o Plenário deste Supremo Tribunal assentou que a proibição de saída do Município sede da unidade onde o policial civil atua, sem autorização do superior hierárquico, configura ofensa à liberdade de locomoção e ao devido processo legal. Transcreve-se a ementa do julgado:

> *"Ementa: 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.(...). 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*

Plenário Virtual - minuta de voto - 15/10/2021 00:00

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" (DJe 13.5.2020).

5. Este Supremo Tribunal também declarou a inconstitucionalidade de normas estaduais pelas quais se exigia prévia autorização legislativa para que o Chefe do Poder Executivo se afastasse do território nacional por ofensa à liberdade constitucional de ir e vir. Citem-se:

> *"CONSTITUCIONAL. GOVERNADOR DO ESTADO: AUSÊNCIA DO TERRITÓRIO NACIONAL POR QUALQUER PRAZO: EXIGÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO PRÉVIA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA: INCONSTITUCIONALIDADE. Constituição do Estado do Rio de Janeiro, inc. IV do art. 99; § 1º do art. 143. Constituição Federal, artigo 49, III. I. - Extensibilidade do modelo federal - C.F., art. 49, III - aos Estados membros: a autorização prévia da Assembleia Legislativa para o Governador e o Vice-Governador se ausentarem do território nacional será exigida, se essa ausência exceder a quinze dias. II. - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente"* (ADI n. 678, Relator o Ministro Carlos Velloso, Plenário, DJ 19.12.2002).

Plenário Virtual - minuta de voto - 15/10/2021 00:00

> *"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 74 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO ACRE. Este Supremo Tribunal, por meio de reiteradas decisões, firmou entendimento de que as normas que subordinam a ausência do Governador do Estado do território nacional, por qualquer período, à autorização prévia das Casas Legislativas Estaduais, ferem o princípio da independência e da harmonia entre os Poderes, além do princípio da liberdade de locomoção. Precedente: ADI MC 678/RJ. Ação direta que se julga procedente, para declarar a inconstitucionalidade da expressão 'por qualquer tempo', constante da norma estadual acima mencionada"* (ADI n. 703, Relatora a Ministra Ellen Gracie, Plenário, DJ 4.10.2002).

6. Na espécie, no inc. IX do art. 101 da Lei Complementar n. 291/2014, do Acre, alterado pela Lei Complementar estadual n. 309/2015, dispõe-se como deveres de membros do Ministério Público estadual *"comunicar, com antecedência, o afastamento da Comarca onde exerça suas atribuições, por escrito, ao Corregedor Geral do Ministério Público"* , e solicitar prévia autorização ao Procurador-Geral de Justiça *"quando implicar na saída do Estado".*

No tema em exame não se trata, portanto, da exigência do membro do Ministério Público em ter que residir na comarca onde está lotado, nos termos do que se dispõe no § 2º do art. 129 da Constituição da República, mas sobre a necessidade de autorização prévia ao Procurador-Geral de Justiça para ausentar-se da comarca onde estiver lotado ao sair do Estado ou de comunicação prévia ao Corregedor-Geral do Ministério Público, quando houver afastamento da comarca.

7. No inc. XV do art. 5º da Constituição da República se dispõe:

> *"Art. 5º (…)*
> *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; (...)".*

Quanto ao direito fundamental de locomoção, José Afonso da Silva assevera que *"a liberdade de locomoção no território nacional em tempo de paz contém o direito de ir e vir (viajar e migrar) e de ficar e de permanecer, sem necessidade de autorização"* (Comentário contextual à Constituição. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 111).

Plenário Virtual - minuta de voto - 15/10/2021 00:00

Ainda sobre restrições à liberdade de locomoção Uadi Lammêgo Bulos pondera:

> *"É livre a locomoção no território nacional em tempo de paz. Tanto os brasileiros natos ou naturalizados como os estrangeiros, residentes ou não no Brasil, podem, observadas as exigências legais, entrar, permanecer ou sair com seus bens, sem qualquer cerceamento. Locomover significa andar, sair, passear, transitar, parar, ir, vir, ficar, estacionar, correr. Numa acepção ampla, é o mesmo que circular. Consequentemente, o Poder Público não poderá cercear o livre trânsito, salvo em hipóteses excepcionais. Exemplos: interdição ou isolamento de uma via afetada ao uso público, impedimento de passagem em local sujeito a obras de melhoria, aplicação de infrações penais, casos de infecções e doenças de massa infectocontagiosas etc."* (*Curso de Direito Constitucional*, 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 737).

No inc. IV do art. 319 do Código de Processo Penal veicula-se medida cautelar penal consistente na proibição de ausentar-se da comarca que somente pode ser decretada em caráter excepcional quando verificada a necessidade ou conveniência da permanência para a investigação ou instrução.

As exigências 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 equivale a estabelecer, em desfavor do servidor público, medida restritiva de liberdade, sem motivos válidos que a justifiquem.

Nesse sentido, o Ministro Luiz Fux, no julgamento da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 90, anotou: *"considerando que mesmo durante a persecução penal a proibição de deixar a Comarca assume caráter extraordinário, deve-se concluir que essa intervenção drástica na liberdade ambulatorial não pode assumir caráter geral e irrestrito na disciplina administrativa do regime jurídico dos servidores públicos. O artigo 5o, XV, da Constituição é de clareza meridiana ao garantir que 'e 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'. A investidura em cargo público, evidentemente, não afasta a incidência da norma fundamental, de modo que o agente*

Plenário Virtual - minuta de voto - 15/10/2021 00:00

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" (DJe 13.5.2020).

A restrição à liberdade de locomoção estabelecida pela norma impugnada revela-se desarrazoada e desnecessária para fins de assegurar o cumprimento de deveres institucionais por membros do Ministério Público estadual.

8. A Corregedoria do Ministério Público dispõe de competência para apurar e impor sanções às situações em que a ausência de algum membro do órgão decorra no descumprimento de dever funcional.

É de se ressaltar que na Lei Complementar n. 291/2014, pela qual instituída a Lei Orgânica do Ministério Público do Acre, em diversas outras normas, estão estabelecidos deveres e sanções administrativas aplicáveis em caso de afastamento do membro do Ministério Público que acarrete prejuízo ao exercício das suas funções. Citem-se, por exemplo:

> *"(...) Art. 94. Os membros do Ministério Público sujeitam-se a regime jurídico especial e têm as seguintes garantias: (…)*
>
> *§ 1º O membro vitalício do Ministério Público somente perderá o cargo por decisão judicial transitada em julgado, proferida em ação civil própria, nos seguintes casos: (…)*
>
> *III - abandono do cargo por prazo superior a trinta dias consecutivos. (…)*
>
> *Art. 101. São deveres do membro do Ministério Público, além de outros previstos em lei:*
>
> *I - desempenhar, com independência, zelo e presteza, as suas funções, exercendo com probidade as atribuições previstas na Constituição da República Federativa do Brasil e na legislação infraconstitucional; (…)*
>
> *VI - atender ao expediente, inclusive nos períodos de plantão, participando dos atos judiciais e administrativos, quando obrigatória sua presença, e assistindo a outros, quando conveniente ao interesse do serviço;*
>
> *VII - comparecer, salvo motivo justificado, às reuniões dos órgãos colegiados da instituição, inclusive como suplente, e àquelas convocadas pelo Procurador-Geral ou Corregedor-Geral do Ministério Público; (…)*

Plenário Virtual - minuta de voto - 15/10/2021 00:00

Art. 198. As penas de advertência, censura ou suspensão de até quarenta e cinco dias serão aplicadas no caso de descumprimento de dever funcional e de regulamentação ou norma interna dos órgãos da administração superior, conforme a natureza e a gravidade da infração, as circunstâncias em que foi praticada, os danos que dela resultaram ao serviço, a terceiro, à dignidade da instituição ou da Justiça e os antecedentes do infrator.

Art. 199. A pena de suspensão, de quarenta e cinco até noventa dias, será aplicada em caso de inobservância das vedações previstas nesta lei complementar, com exceção do exercício da advocacia, conforme a natureza e a gravidade da infração, as circunstâncias em que foi praticada, os danos que dela resultaram ao serviço, a terceiro, à dignidade da instituição ou da Justiça e os antecedentes do infrator".

9. Em 30.11.2020, o Procurador-Geral da República, em manifestação apresentada na Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6272, Relatora a Ministra Rosa Weber, na qual se discute a constitucionalidade de norma pernambucana que impõe também autorização pelo Procurador-Geral de Justiça para que membros do Ministério Público respectivo possam ausentar-se do Estado, asseverou:

"Em tal contexto, não é o caso de se buscar interpretação conforme a Constituição, sendo inúmeras as situações que podem implicar a ausência do membro do Estado, sem que tal fato implique, necessariamente, falta funcional, ainda que ausente a prévia comunicação ao Chefe da Instituição.

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, na esteira do entendimento recente da Corte: (...)".

10. 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 por configurar ofensa à liberdade de locomoção, nos termos do entendimento consolidado deste Supremo Tribunal Federal.

Plenário Virtual - minuta de voto - 15/10/2021 00:00

11. Pelo exposto, **voto no sentido de julgar procedente a presente ação direta 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.**

Plenário Virtual - minuta de voto - 15/10/2021 00:00