

## VOTO:

O SENHOR MINISTRO ANDRÉ MENDONÇA (RELATOR):

### I. DAS QUESTÕES CONSTITUCIONAIS EM DEBATE

1. Conforme mencionado no relatório, a **Procuradoria-Geral da República** propôs a presente ação direta de inconstitucionalidade contra os artigos 83, incisos XII, e XIV, e 92, incisos V e VI, da **Constituição do Estado do Rio de Janeiro (com a redação dada pelas Emendas Constitucionais nº 63/2015 e 65/2016)**, que estabelecem o regramento da licença-maternidade, da licença paternidade e da licença aos adotantes nos regimes dos servidores públicos e dos militares estaduais.

2. Os pedidos formulados pela **PGR** foram os seguintes:

“[...] postula que se julgue procedente o pedido para declarar a nulidade parcial, sem redução do texto, dos arts. 83, XII e XIV, e 92, V e VI, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, com redação dada pelas Emendas Constitucionais 63/2015, e 65/2016, a fim de:

(i) reconhecer a **inconstitucionalidade da diferenciação de regimes estabelecidos para o instituto da licença parental e assegurar às genitoras, às adotantes e aos pais solo (adotantes ou biológicos)**, como parâmetro mínimo de licença, o prazo de 180 dias de afastamento remunerado a partir do nono mês da gestação, do parto, da adoção ou da obtenção de guarda para fins de adoção, **independentemente do vínculo laboral – contratual trabalhista ou administrativo estatutário, civil ou militar, permanente ou temporário;**

(ii) reconhecer a **inconstitucionalidade da diferenciação de regimes estabelecidos para o instituto da licença-paternidade** e assegurar aos **militares adotantes** os mesmos parâmetros de licença concedida pelas normas atacadas aos pais servidores públicos (30 dias);

(iii) compreender os **períodos de licença parental como interregnos que podem ser usufruídos de forma partilhada pelo casal**, como direito direcionado à concretização dos princípios da proteção integral e do melhor interesse da criança, cabendo à mulher a liberdade de decisão quanto ao compartilhamento do período de afastamento com o(a) cônjuge ou companheiro(a) que seja empregado(a), servidor(a) público(a), militar ou membro de Poder, de órgão autônomo ou das Forças Armadas” (e-doc. 1, p. 31, destaquei).

3. Assim, em resumo, discutem-se as seguintes **questões constitucionais** na presente ação direta:

(i) saber se é inconstitucional a **divergência entre os prazos de licença maternidade concedidos às servidoras públicas gestantes e adotantes** em função da natureza do vínculo com a administração (servidora estatutária, comissionada ou temporária), da natureza da filiação (biológica ou adotiva) e da idade do adotado (criança ou adolescente);

(ii) saber se é inconstitucional o estabelecimento de **licença-paternidade do pai “solo” (biológico ou adotante)** em prazo inferior a 180 (cento e oitenta) dias;

(iii) saber se é inconstitucional a **divergência entre os prazos de licença-paternidade concedidos aos servidores públicos** em função da natureza do vínculo com a administração (civil ou militar), da natureza da filiação (biológica ou adotiva) e da idade do adotado (criança ou adolescente);

(iv) saber se é inconstitucional a **impossibilidade de fruição partilhada, pelo casal, dos períodos de licença parental**.

## II. DAS QUESTÕES PRELIMINARES

4. Em sua manifestação, o **Governador do Estado do Rio de Janeiro** trouxe três questões preliminares, que impediriam, no seu entender, o conhecimento da presente ação direta. As questões são as seguintes: **(i) ausência de impugnação de todo o complexo normativo estadual**, que dispõe sobre a licença-maternidade, a licença-paternidade e a licença-adoção para os servidores civis e militares estaduais, considerando a existência de *“outras normas estaduais que versam sobre esse mesmo tema e que não foram objeto de questionamento”* (e-doc. 17, p. 6); **(ii) falta de interesse de agir** quanto ao pedido de *“assegurar às genitoras, às adotantes e aos pais solo (adotantes ou biológicos), como parâmetro mínimo de licença, o prazo de 180 dias de afastamento remunerado a partir do nono mês da gestação, do parto, da adoção ou da obtenção de guarda para fins de adoção, independentemente do vínculo laboral”*, tendo em vista que *“as normas estaduais impugnadas já são mais favoráveis à servidora pública ou ao servidor público do que o postulado pela requerente”* (e-doc. 17, p. 7-8); e **(iii) impossibilidade jurídica do pedido**, considerando que seria de competência legislativa privativa da União (e não do Estado do Rio de Janeiro), a regulação do regime jurídico dos trabalhadores submetidos ao regime trabalhista (e-doc. 17, p. 10-11).

5. O Advogado-Geral da União, a seu turno, também apontou dois óbices preliminares que impediriam o conhecimento da presente ADI, a saber: **(i) a ausência de interesse de agir** da *“parte autora quanto ao pedido de declaração de nulidade parcial, sem redução de texto, das normas impugnadas, para que seja assegurada: (i) às servidoras civis e militares a licença-maternidade de 180 (cento e oitenta dias), a contar do nono mês de gestação; e (ii) às servidoras civis, a licença-adoção de 180 (cento e oitenta) dias, a contar da adoção ou da obtenção da guarda para fins de adoção”*, considerando que as normas estaduais já preveem os prazos de afastamento pretendidos pela Procuradoria-Geral da República (e-doc. 20, p. 10-11); e **(ii) a inadequação da via eleita**, pois *“a requerente deseja que essa Suprema Corte*

*atue como legislador positivo, instituindo um regime jurídico distinto do então existente para as licenças (sobretudo o compartilhamento dos períodos de licença parental) concedidas aos servidores do Estado do Rio de Janeiro, nas hipóteses de nascimento ou adoção de um filho” - o que seria vedado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (e-doc. 20, p. 7-9).*

6. Quanto à alegação de **ausência de impugnação de todo o complexo normativo**, segundo o Governador fluminense, “[e]xistem inúmeras outras normas estaduais que versam sobre esse mesmo tema e que não foram objeto de questionamento” (e-doc. 17, p. 6), dentre as quais ele destaca:

“(i) o art. 92, VII, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, que prevê o direito do militar à licença especial em caso de adoção, nos termos fixados em lei;

(ii) o art. 19, III, do Decreto-Lei n. 220, de 1975, com a redação dada pela Lei Complementar n. 128, de 2009.

(iii) o art. 120 do Decreto n. 2.479, de 1979; e

(iv) a Lei estadual n. 3.693, de 2001, que concede licença-maternidade e paternidade aos servidores públicos estaduais que adotarem filhos”.

7. Das normas citadas pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro, somente a primeira (art. 92, inciso VII, da Constituição estadual) possui a mesma **hierarquia normativa** (norma constitucional estadual) que os dispositivos constitucionais. Ademais, as normas infraconstitucionais estaduais foram **editadas anteriormente** às Emendas Constitucionais nº 63/2015, e 65/2016, que alteraram os artigos 83, incisos XII e XIV, e 92, incisos V e VI, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

87. Sobre o ponto, destaco que o Supremo Tribunal Federal fixou o entendimento segundo a qual “**a ausência de aditamento da inicial e de impugnação da totalidade do complexo normativo, em sede de controle**

*normativo abstrato, somente configura vício processual e enseja o não conhecimento da ação se houver revogação ou alteração substancial de seu objeto”* (ADI nº 4.878-ED/DF, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, j. 18/12/2021, p. 23/02/2022, destaquei).

9. No caso, verifica-se que as normas citadas pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro são temporalmente *anteriores* e hierarquicamente *inferiores* ao objeto da presente ação direta. Portanto, não têm a capacidade de alterar substancialmente as discussões suscitadas no que se refere ao conhecimento das questões constitucionais trazidas ao debate.

10. Por estas razões, **rejeito a primeira preliminar trazida pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro.**

11. Prosseguindo, o argumento da **falta (ausência) de interesse de agir** foi trazido tanto pelo **Governador do Estado do Rio de Janeiro** (e-doc. 17, p. 7-8) quanto pelo **Advogado-Geral da União** (e-doc. 20, p. 10-11).

12. Segundo ambas as manifestações, as normas impugnadas não preveem qualquer distinção entre maternidade biológica ou adotiva, ou entre paternidade biológica ou adotiva para fins de concessão das respectivas licenças parentais. Ademais, argumentam que a legislação fluminense é, inclusive, mais vantajosa do que os pedidos formulados pela PGR.

13. Neste ponto, convém citar o que foi apontado pelo Governador fluminense:

“Ocorre que, em relação a parte desse pedido, não há sequer interesse de agir, pois as normas estaduais impugnadas já são mais favoráveis à servidora pública ou ao servidor público do que o postulado pela requerente. Com efeito, o

pleito descrito no parágrafo anterior – de abrangência amplíssima – parece ter por objetivo contemplar, independentemente do vínculo laboral, as seguintes hipóteses:

(i) licença-maternidade à mãe gestante com prazo de 180 dias de afastamento remunerado a partir do nono mês de gestação;

(ii) licença-adoção à mãe adotante com prazo de 180 dias de afastamento remunerado a partir da adoção ou da obtenção da guarda para fins de adoção; e

(iii) licença-paternidade ou adoção ao pai solo com prazo de 180 dias de afastamento remunerado a partir do parto, da adoção ou da obtenção da guarda para fins de adoção.

[...]

Como se extrai dos dispositivos transcritos acima, a Constituição do Estado do Rio de Janeiro já assegura (i) às servidoras civis e militares, a licença-maternidade de 180 (cento e oitenta dias); (ii) aos servidores civis e militares, a licença-paternidade de 30 (trinta) dias; e (iii) aos servidores civis, a licença-adoção de 180 (cento e oitenta) dias para mulheres e de 30 (trinta) dias para homens e, aos militares adotantes, licença especial.

Além disso, as normas estaduais questionadas garantem que tanto a licença-maternidade quanto a licença-paternidade sejam contadas ‘a partir da alta da Unidade de Tratamento Intensivo, em caso de nascimento prematuro’ e que a licença-maternidade se estenda pelo prazo de 30 (trinta) a 90 (noventa) dias no caso de aleitamento materno. Note-se que essas duas últimas previsões são mais benéficas à servidora ou ao servidor do que o pretendido pela então Procuradora-Geral da República.

De fato, o pedido formulado no item (i) de fl. 30 da petição

inicial (peça 1) é o de que seja garantido o prazo mínimo de 180 (cento e oitenta) dias contado do nono mês de gestação ou do parto, o que não contempla a hipótese de nascimento prematuro, em que o termo inicial deve ser a alta hospitalar. O requerimento está, portanto, em dissonância com o decidido pelo Supremo Tribunal Federal na ADI 6.327/DF, Rel. Min. Edson Fachin, j. em 24.10.2022.

Assim sendo, deve ser reconhecida a falta de interesse de agir em relação ao pedido de declaração de nulidade parcial, sem redução de texto, das normas impugnadas, para que seja assegurada (i) às servidoras civis e militares, a licença-maternidade de 180 (cento e oitenta dias), a contar do nono mês de gestação; e (ii) às servidoras civis, a licença-adoção de 180 (cento e oitenta) dias, a contar da adoção ou da obtenção da guarda para fins de adoção” (e-doc. 17, p. 8-10)

14. Com efeito, analisando a integralidade dos **artigos 83 e 92 da Constituição do Rio de Janeiro**, em sua atual redação, estão previstas:

(i) a concessão de **licença-maternidade às gestantes e adotantes** (mesmo em caso de guarda judicial para fins de adoção), pelo prazo de **180 (cento e oitenta) dias**, sejam elas servidoras públicas **efetivas** (art. 83, inciso XII e XIV) ou submetidas a **outro regime jurídico** (art. 83, §2º), **independentemente da idade do adotado**;

(ii) a concessão de **licença-paternidade aos pais biológicos ou adotantes** (mesmo em caso de guarda judicial para fins de adoção), pelo prazo de **30 (trinta) dias**, sejam eles servidores públicos **efetivos** (art. 83, inciso XIII e XIV) ou submetidos a **outro regime jurídico** (art. 83, §2º), **independentemente da idade do adotado**.

15. Nada obstante, não são todas as pretensões veiculadas pela PGR

nos **pedidos “(i)” e “(ii)”** (doc. 1, p. 30-31) que estão devidamente previstas na legislação estadual.

16. Conforme apontado pelo **AGU**, a falta de interesse de agir se limitaria *“ao pedido de declaração de nulidade parcial, sem redução de texto, das normas impugnadas, para que seja assegurada: (i) às servidoras civis e militares a licença-maternidade de 180 (cento e oitenta dias), a contar do nono mês de gestação; e (ii) às servidoras civis, a licença-adoção de 180 (cento e oitenta) dias, a contar da adoção ou da obtenção da guarda para fins de adoção”* (e-doc. 20, p. 10-11).

17. Desta forma, **rejeito a segunda questão preliminar suscitada pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro e acolho a segunda questão preliminar invocada pelo Advogado-Geral da União.**

18. Na sequência, o **Governador do Estado do Rio de Janeiro** alegou a **impossibilidade jurídica do pedido**, considerando que seria de competência legislativa privativa da União (e não do Estado do Rio de Janeiro), a regulação do regime jurídico dos trabalhadores submetidos ao regime trabalhista (e-doc. 17, p. 10-11).

19. Tal questão se refere ao primeiro pedido formulado pela PGR, quanto à uniformização do regime de licença-maternidade no âmbito da Administração Pública fluminense, *“independentemente do vínculo laboral – contratual trabalhista ou administrativo estatutário, civil ou militar, permanente ou temporário”* (e-doc. 1, p. 30).

20. Contudo, conforme apontado acima, a própria **Constituição do Estado do Rio de Janeiro**, em seu **art. 83, §2º (na redação conferida pela EC nº 65/2016)**, estabelece que *“[o]s direitos previstos nos incisos deste artigo, ressalvado o inciso XXII, aplicam-se indistintamente aos servidores e empregados públicos no âmbito de toda a administração pública estadual”*.



21. Assim, a norma constitucional fluminense garante a **licença-maternidade (art. 83, inciso XII e XIV)** e a **licença-paternidade (art. 83, inciso XIII e XIV)** às servidoras e aos servidores públicos estaduais *“indistintamente [...] no âmbito de toda a administração pública estadual”*.

22. Por este motivo, **rejeito a terceira questão preliminar levantada pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro.**

23. Finalmente, destaco que o AGU argumentou que a ação não deve ser conhecida quanto ao seu terceiro pedido (partilhamento da licença parental entre os cônjuges), pois *“a requerente deseja que essa Suprema Corte atue como legislador positivo, instituindo um regime jurídico distinto do então existente para as licenças (sobretudo o compartilhamento dos períodos de licença parental) concedidas aos servidores do Estado do Rio de Janeiro, nas hipóteses de nascimento ou adoção de um filho”* - o que seria vedado pela jurisprudência do Supremo (e-doc. 20, p. 7-9).

24. Entendo, contudo, que **a preliminar não deve ser acolhida.**

25. Conforme destacado por esta Corte na ADI nº 6.579 (Rel. Min. Rosa Weber, j. 03/11/2021, p. 17/11/2021), a função jurisdicional desempenhada pelo Supremo Tribunal Federal evoluiu ao longo dos anos - sobretudo, após a promulgação da Constituição de 1988. Além do aumento do seu escopo subjetivo (legitimados ativos) e objetivo (atos normativos passíveis de apreciação), a atual formatação das técnicas decisórias utilizadas pelo Supremo Tribunal Federal na declaração da inconstitucionalidade das leis, permite que a Corte não somente desempenhe uma função de legislador negativo, como também atue para fazer valer a força normativa da Constituição, por meio da jurisdição constitucional.

26. Partindo dessa premissa, entendo que os pedidos formulados pela PGR — *recordando: a possibilidade de compartilhamento do prazo de*

*licença-maternidade entre o casal* — não buscam que o Supremo crie uma regulação jurídica totalmente nova, sem aderência à legislação ou à Constituição. Na verdade, os pedidos — ao referenciarem a técnica decisória da declaração de nulidade, sem redução de texto — buscam que o STF conforme a legislação estadual ao sistema normativo constitucional — aqui, o complexo de normas constitucionais de proteção à família.

27. Ademais, a questão sobre a possibilidade de, no presente caso, haver essa *conformação* da legislação estadual à Constituição é matéria típica de mérito (procedência ou improcedência dos pedidos) e não de conhecimento.

28. Nesse mesmo sentido, cito a **ADI nº 7.518** (j. 16/09/2024, p. 02/10/2024), em que, julgando matéria similar à presente, o Ministro Gilmar Mendes, relator, afastou estas mesmas preliminares:

“O ADVOGADO-GERAL DA UNIÃO sustenta a inadequação da via eleita no tocante ao pedido de livre compartilhamento da licença-parental, ante a inadmissibilidade de a Corte atuar como legislador positivo, o que evidencia a impossibilidade jurídica do pedido (eDOC. 20). **Da leitura da petição inicial, não se extrai pretensão do autor no sentido de que o Supremo Tribunal Federal exorbite sua função constitucional. De qualquer forma, a preliminar confunde-se com o mérito, o qual deve ser examinado (ADI 6.579/DF, Rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, j. 4.11.2021, DJe 17.11.2021, v.g.)**” - p. 10, destaquei.

29. Dessa forma, **rejeito igualmente a primeira questão preliminar suscitada pela AGU.**

### III. DO MÉRITO

30. Considerando o conhecimento apenas parcial da presente ação direta de inconstitucionalidade, entendo oportuno frisar as **questões constitucionais** que permanecem sob análise:

(i) saber se é inconstitucional a **divergência entre os prazos de licença-maternidade e licença-paternidade concedidas às servidoras e aos servidores civis adotantes dos prazos estabelecidos às servidoras e aos servidores militares adotantes;**

(ii) saber se é inconstitucional o estabelecimento de **licença-paternidade do pai “solo” (biólogo ou adotante)** em prazo inferior a 180 (cento e oitenta) dias;

(iii) saber se é inconstitucional a **impossibilidade de fruição partilhada, pelo casal, dos períodos de licença parental.**

31. Analisando as questões remanescentes à luz dos parâmetros constitucionais invocados e da jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal sobre os temas em debate, entendo que é o caso de julgar **parcialmente procedentes** os pedidos da Procuradoria-Geral da República.

### *III.1. Da licença-maternidade e da licença-paternidade aos servidores públicos militares nos casos de adoção*

32. Em seus **pedidos “(i)” e “(ii)”**, a PGR alega que são inconstitucionais os atos normativos do Estado do Rio de Janeiro que estabelecem a **diferenciação entre servidoras públicos civis e militares, no que se refere aos prazos de fruição de licença-maternidade e licença-paternidade nos casos de adoção.**

33. Os atos normativos impugnados, com sua redação atual, estabelecem o seguinte:

### Constituição do Estado do Rio de Janeiro

“Art. 92 - Aos **servidores militares** ficam assegurados os seguintes direitos:

V - **licença à gestante**, sem prejuízo do emprego e do salário, com a duração de cento e oitenta dias, contados a partir da alta da Unidade de Tratamento Intensivo, em caso de nascimento prematuro, prorrogável no caso de aleitamento materno, por, no mínimo, mais 30 (trinta) dias, estendendo-se, no máximo, até 90 (noventa) dias, e no caso de perda gestacional, nos termos no § 1º do Art. 83; (redação dada pela EC nº 63/2015)

VI - **licença paternidade**, sem prejuízo do emprego e do salário, contados a partir da alta da Unidade de Tratamento Intensivo, em caso de nascimento prematuro, com a duração de 30 (trinta) dias, mesmo em caso de perda gestacional da esposa ou companheira; (redação dada pela EC nº 65/2016)

VII - **licença especial para os adotantes**, nos termos fixados em lei” - destaquei.

34. Verifica-se, portanto, que enquanto no caso de **nascimento** de filho biológico as servidoras e os servidores públicos militares do Estado do Rio de Janeiro possuem as mesmas garantias (*hipóteses de gozo da licença e prazo de fruição*) dadas às servidoras e aos servidores civis, no caso de **adoção** a concessão das licenças é classificada como uma “*licença especial [...] nos termos da lei*”.

35. Sobre o tema, entendo importante salientar que a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é formada, hoje, por diversas manifestações (em sede de controle difuso e concentrado) que acabaram por delinear o **regime constitucional da licença-maternidade e da licença-paternidade**.

36. Em sede de repercussão geral, esta Corte definiu teses *(i)* sobre o direito à licença-maternidade às servidoras comissionadas e temporárias (**Tema 542**); bem como a extensão da licença-maternidade *(ii)* nos casos de adoção (**Tema 782**) e *(iii)* de mãe não gestante em união homoafetiva (**Tema 1.072**), além *(iv)* da hipótese de pai genitor monoparental servidor público (**Tema 1.182**). Vejamos.

37. Especificamente em relação ao **Tema 782** (RE 778.889/PE, Rel. Min. Roberto Barroso, j. 10/03/2016, p. 01/08/2016), o Supremo Tribunal Federal fixou a tese de que *“[o]s prazos da licença adotante não podem ser inferiores aos prazos da licença gestante, o mesmo valendo para as respectivas prorrogações. Em relação à licença adotante, não é possível fixar prazos diversos em função da idade da criança adotada”*.

38. Tanto no acórdão quanto nas razões de decidir do **RE 778.889/PE** (Tema 782), restou evidente que o dispositivo e a tese fixada no julgado possuem aplicação não apenas à licença-maternidade, mas também à licença-paternidade. O objetivo, aqui, é evitar que, primeiro, se estabeleça uma diferença normativa entre filhos biológicos e adotados, e, segundo, entre crianças e adolescentes adotados. Vejamos o que dispõe a ementa do julgado:

“DIREITO CONSTITUCIONAL. RECURSO  
EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL.  
EQUIPARAÇÃO DO PRAZO DA LICENÇA-ADOTANTE AO  
PRAZO DE LICENÇA-GESTANTE.

1. A licença maternidade prevista no artigo 7º, XVIII, da Constituição abrange tanto a licença gestante quanto a licença adotante, ambas asseguradas pelo prazo mínimo de 120 dias. Interpretação sistemática da Constituição à luz da dignidade da pessoa humana, da **igualdade entre filhos biológicos e adotados**, da doutrina da proteção integral, do princípio da prioridade e do interesse superior do menor.

2. As crianças adotadas constituem grupo vulnerável e fragilizado. Demandam esforço adicional da família para sua adaptação, para a criação de laços de afeto e para a superação de traumas. Impossibilidade de se lhes conferir proteção inferior àquela dispensada aos filhos biológicos, que se encontram em condição menos gravosa. Violação do princípio da proporcionalidade como vedação à proteção deficiente.

3. Quanto mais velha a criança e quanto maior o tempo de internação compulsória em instituições, maior tende a ser a dificuldade de adaptação à família adotiva. Maior é, ainda, a dificuldade de viabilizar sua adoção, já que predomina no imaginário das famílias adotantes o desejo de reproduzir a paternidade biológica e adotar bebês. Impossibilidade de conferir proteção inferior às crianças mais velhas. Violação do princípio da proporcionalidade como vedação à proteção deficiente.

4. Tutela da dignidade e da autonomia da mulher para eleger seus projetos de vida. Dever reforçado do Estado de assegurar-lhe condições para compatibilizar maternidade e profissão, **em especial quando a realização da maternidade ocorre pela via da adoção, possibilitando o resgate da convivência familiar em favor de menor carente**. Dívida moral do Estado para com menores vítimas da inepta política estatal de institucionalização precoce. **Ônus assumido pelas famílias adotantes, que devem ser encorajadas**.

5. Mutação constitucional. Alteração da realidade social e nova compreensão do alcance dos direitos do menor adotado. Avanço do significado atribuído à licença parental e à igualdade entre filhos, previstas na Constituição. Superação de antigo entendimento do STF.

6. Declaração da inconstitucionalidade do art. 210 da Lei nº 8.112/1990 e dos parágrafos 1º e 2º do artigo 3º da Resolução CJF nº 30/2008.

7. Provimento do recurso extraordinário, de forma a deferir à recorrente prazo remanescente de licença parental, a fim de que o tempo total de fruição do benefício, computado o período já gozado, corresponda a 180 dias de afastamento remunerado, correspondentes aos 120 dias de licença previstos no art. 7º, XVIII, CF, acrescidos de 60 dias de prorrogação, tal como estabelecido pela legislação em favor da mãe gestante.

8. Tese da repercussão geral: ‘Os prazos da licença adotante não podem ser inferiores aos prazos da licença gestante, o mesmo valendo para as respectivas prorrogações. Em relação à licença adotante, **não é possível fixar prazos diversos em função da idade da criança adotada**’ - destaquei.

39. Em sede de controle concentrado, são inúmeros os precedentes que fixam a **inconstitucionalidade da diferenciação dos prazos de licença-maternidade e licença-paternidade em razão da natureza da filiação (biológica ou adotiva)**, considerando a vulneração às normas constitucionais que protegem a isonomia (art. 5º, *caput*, da Constituição) e a instituição familiar (art. 201, inciso II, 203, inciso I, 226, *caput* e §§ 5º e 7º, e 227, *caput* e § 6º, da Constituição).

40. Como exemplo, cito os seguintes precedentes: **ADI nº 7.519** (Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 09/12/2024, p. 12/12/2024), **ADI nº 7.526** (Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 09/12/2024, p. 12/12/2024), **ADI nº 7.541** (Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 09/12/2024, p. 12/12/2024), **ADI nº 7.520** (Rel. Min. Dias Toffoli, j. 16/12/2024, p. 08/01/2025), **ADI 7.528** (Rel. Min. Dias Toffoli, j. 16/12/2024, p. 08/01/2025), **ADI 7.543** (Rel. Min. Dias Toffoli, j. 16/12/2024, p. 08/01/2025), **ADI nº 7.535** (Rel. Min. Nunes Marques, j. 16/12/2024, p. 08/01/2025).

41. Especificamente, no caso da **ADI nº 7.541** (Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 09/12/2024, p. 12/12/2024), como na presente ação, foram impugnadas as normas do Estado da Bahia que **diferenciavam o prazo**

das licenças parentais de acordo com a natureza do vínculo com a Administração (civil ou militar) e com a natureza da filiação (biológica ou adotiva).

42. Naquela oportunidade, seguindo o voto da eminente Ministra relatora, o Supremo Tribunal Federal decidiu que ambas as diferenciações (quanto ao vínculo e quanto à natureza da filiação) eram incompatíveis com a Constituição, declarando que “[a] distinção do período de licença adotante concedida a servidoras civis e policiais militares, considerando a natureza do vínculo da criança com a entidade familiar (biológica ou adotiva) e a idade da criança adotada, contraria o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 782 da repercussão geral”. Vejamos:

“Pela jurisprudência consolidada deste Supremo Tribunal o legislador infraconstitucional não pode fixar prazos diferenciados para a licença maternidade de gestantes e adotantes, assim como em relação à idade das crianças adotadas, sob pena de incorrer em inconstitucionalidade.

[...]

A vedação ao tratamento discriminatório entre filhos biológicos e adotivos, aliada à importância da licença-maternidade para a construção os laços afetivos e para o desenvolvimento sadio de crianças e adolescentes, está em que não há justificativa razoável para o aproveitamento de prazos diferenciados para o gozo desse benefício em função da espécie de licença maternidade, biológica ou por adoção e, em função da idade da criança adotada.

9. Na espécie, a Lei estadual n. 6.667/1994 fixa em cento e oitenta dias o período de licença maternidade para as servidoras civis, no caso de adoção ou guarda judicial de criança de até um ano de idade (caput do art. 157) e em trinta dias se a criança tiver superior a um ano (parágrafo único do art. 157).



A Lei estadual n. 7.990/2001 fixa em cento e vinte dias a licença paternidade para o policial militar que adotar ou obtiver a guarda judicial de criança até um ano de idade (§ 1º do art. 154) e em sessenta dias se a criança tiver mais de um ano de idade (§ 2º do art. 154).

As normas questionadas postas, portanto, no caput e no parágrafo único do art. 157 da Lei estadual n. 6.667/1994 e nos §§ 1º e 2º do art. 154 da Lei estadual n. 7.990/2001 estabelecem prazos diferenciados de afastamento decorrente de licença maternidade em caso de adoção e em função da idade das crianças adotadas [...].

[...]

A distinção do período de licença adotante concedida a servidoras civis e policiais militares, considerando a natureza do vínculo da criança com a entidade familiar (biológica ou adotiva) e a idade da criança adotada, contraria o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 782 da repercussão geral”.

43. Nesse sentido, **julgo parcialmente procedente o pedido** para declarar a **nulidade, sem redução de texto, do art. 92, inciso VII, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro**, a fim de estabelecer: *(i)* que não haja diferenciação na concessão da licença-maternidade e da licença-paternidade aos servidores militares estaduais em caso de filiação biológica, de adoção ou de guarda judicial para fins de adoção; e *(ii)* que não haja diferença entre os prazos e as condições para fruição dessas licenças entre os servidores civis e os servidores militares, seja em caso de adoção, seja em caso de filiação biológica.

### ***III.2. Do prazo de licença-paternidade no caso de paternidade monoparental***

44. Prosseguindo, em seu **pedido “(i)”**, a PGR alega que são inconstitucionais os atos normativos do Estado do Rio de Janeiro que regulam a licença-paternidade no âmbito da Administração Pública estatal, ao não estabelecer **aos pais “solo” (adotantes ou biológicos)** a licença-paternidade no mesmo prazo de 180 (cento e oitenta) dias concedido às mães gestantes e adotantes.

45. No caso, os **artigos 83, incisos XIII e XIV, e 92 incisos VI e VII, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro** não previram esta possibilidade, garantindo aos pais (biológicos ou adotantes) apenas o prazo de 30 (trinta) dias da licença-paternidade.

46. Como citado acima, o Supremo Tribunal Federal consolidou seu entendimento sobre a questão ao fixar a tese no **Tema 1.182** (RE 1.348.854, Rel. Min. Alexandre de Moraes, j. 12/05/2022, p. 24/10/2022) no seguinte sentido: *“[à] luz do art. 227 da CF, que confere proteção integral da criança com absoluta prioridade e do princípio da paternidade responsável, a licença maternidade, prevista no art. 7º, XVIII, da CF/88 e regulamentada pelo art. 207 da Lei 8.112/1990, estende-se ao pai genitor monoparental”*.

47. Na oportunidade, ao me posicionar favoravelmente à posição que sagrou-se vencedora, destaquei o seguinte:

“17. Mais uma vez, se está diante de situação que demanda do Supremo Tribunal Federal a análise conjunta do alcance dos arts. 7º, inc. XVIII; 226, *caput*; 227, *caput* e § 6º; e 229, *caput*, do Texto Constitucional [...].

[...]

18. Com efeito, o Poder Constituinte Originário estipulou a licença do art. 7º, inc. XVIII, da Carta da República tendo como ponto de partida a proteção da gestante, que sofreu os efeitos fisiológicos da gestação e do parto.

19. E, em virtude da proteção à maternidade (art. 6º da CRFB), por diversas vezes este Supremo Tribunal Federal tutelou os direitos das gestantes e parturientes, reconhecendo possuírem diferenças físico-biológicas que lhes conferem tratamento diferenciado nas normas constitucionais e infraconstitucionais. A título de exemplo, transcrevo abaixo as ementas dos paradigmas dos **Temas nº 528, nº 497 e nº 973** do ementário da Repercussão Geral:

[...]

20. Não pretendo deixar de reconhecer as diferenças específicas e exclusivamente resultantes do processo físico da gestação, do parto e da amamentação. Cumpre, assim, reafirmar todo esse entendimento estabelecido historicamente e que se deve à mulher, à mãe, no restabelecimento da saúde daquela que gestou e deu à luz.

21. Contudo, compreendo que o cerne da questão ora analisada gravita em torno de outro valor constitucional, o qual igualmente goza de superlativa relevância: a necessidade de se **garantir a igualdade entre os filhos**, assegurada no art. 227, § 6º, da Constituição da República.

22. Formulo meu entendimento e minha conclusão, os quais reconheço como diferenciados em relação àqueles havidos nas decisões das instâncias antecedentes, do exame das análises havidas no âmbito do processo-paradigma relativo ao multicitado **Tema nº 782** do ementário da Repercussão Geral.

23. No referido *leading case*, também alicerçado nesse relevante fundamento – *da necessidade de se **garantir a igualdade entre os filhos*** –, após discorrer sobre o dispositivo constitucional e as consequentes alterações posteriores nas normas infraconstitucionais, o e. **Ministro Roberto Barroso**, Relator do paradigma, consignou:

‘41. O histórico acima demonstra que o Direito brasileiro vem manifestando, desde a promulgação da

Constituição de 1988, por seu poder constituinte originário, por seu poder constituinte derivado e pelo legislador ordinário, o firme propósito de avançar na proteção conferida à criança e ao filho adotivo. É de acordo com essa evolução, com a cadeia de normas antes descrita e à luz dos compromissos e dos valores que elas expressam, que o alcance da licença maternidade das servidoras públicas deve ser interpretado. No caso em exame, todos os capítulos desta história avançaram, paulatinamente, para majorar a proteção dada à criança adotada e igualar seus direitos aos direitos fruídos pelos filhos biológicos.

42. Assim, observado tal parâmetro, há um único entendimento compatível com a história que vem sendo escrita sobre os direitos da criança e do adolescente no Brasil: aquele que beneficia o menor, ao menos, com uma licença maternidade com prazo idêntico ao da licença a que faz jus o filho biológico. Esse é o sentido e alcance que se deve dar ao art. 7º, XVIII, da Constituição, à luz dos compromissos de valores e de princípios assumidos pela sociedade brasileira ao adotar a Constituição de 1988. É, ainda, o entendimento que assegura a integridade do Direito. Mesmo que o STF tenha se manifestado em sentido diverso, no passado, e mesmo que não tenha havido alteração do texto do art. 7º, XVIII, o significado que lhe é atribuído se alterou. Trata-se de caso típico de mutação constitucional, em que a mudança na compreensão da realidade social altera o próprio significado do direito’.

24. Do mesmo modo que esta Corte assentou não ser possível fazer qualquer distinção entre filhos biológicos e adotivos, também não é possível, no caso em análise, fazer essa distinção em relação às crianças que, mesmo à distância e no âmbito peculiar do processo judicial, nós aqui passamos a conhecer um pouco, filha e filho deste pai solteiro.

25. Se não bastasse a igualdade entre os filhos assegurada na Constituição da República, normas infraconstitucionais como o art. 20 do Estatuto da Criança e do Adolescente e o art. 1.596 do Código Civil também **impedem qualquer forma de discriminação dos filhos em razão da forma de filiação**. Portanto, não se coaduna com a Constituição da República, nem com as referidas Leis nº 8.069, de 1990, e nº 10.406, de 2002, qualquer interpretação conferida ao art. 207 da Lei nº 8.112, de 1990, que venha a estabelecer distinção entre filhos biológicos e adotivos.

26. Dessa forma, **repiso, diante das especificidades do caso, vejo como justo o reconhecimento do direito de o autor-recorrido, pai solteiro, usufruir do período de 180 (cento e oitenta) e da respectiva remuneração, mediante a percepção de licença-paternidade estendida e assim estabelecida, com efeitos iguais e correspondentes aos da licença-maternidade, a fim de garantir-se a proteção integral da criança e a sua plena convivência familiar, nos termos arts. 226, caput; 227, caput e § 6º; e 229, caput, da Constituição da República.**

27. De outra parte, **afasto, por completo descabimento, as alegações da Autarquia Previdenciária de que licença com a dimensão de prazo de 180 (cento e oitenta) dias não poderia ser concedida ao pai solteiro, na espécie, em razão de as características biológicas que diferenciam mães e pais. Isso porque a licença é, primordialmente, instrumento de proteção à criança**. Enfim, como a questão se resolve em função da centralidade protetiva da criança, revela-se desimportante, do ponto de vista jurídico, conjecturar-se sobre eventuais peculiaridades biológicas dos pais.

28. Reforço que essa direção, com foco na criança, também foi seguida por esta Suprema Corte na apreciação do Tema RG nº 792. Naquela oportunidade, se assentou que a licença prevista no art. 7º, inc. XVIII, da Carta Magna, de 180 (cento e oitenta) dias de duração, também visava garantir a proteção

integral da criança e podia ser concedida aos pais adotivos, sendo inconstitucional qualquer norma que faça distinção entre os filhos para a respectiva concessão. Assim, negar a licença e a remuneração estendidas ao pai solteiro implicaria, a meu sentir, **caracterizaria ofensa direta aos arts. 226, caput; 227, caput e § 6º; e 229, do Texto Constitucional**” - destaques no original.

48. Em casos similares ao presente, o Supremo Tribunal Federal vem aplicando a tese fixada no **Tema 1.182** para garantir aos servidores públicos (civis ou militares) que sejam pais “solo” (biólogo ou adotivo) o mesmo prazo de 180 (cento e oitenta) dias que é concedido às mães (biológicas ou adotantes) na licença-maternidade.

49. Assim, a título exemplificativo, reproduzo a ementa dos seguintes julgados:

“Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Licença-parental. Arts. 137, caput, 139, parágrafo único, da Lei Complementar 46/1994; arts. 3º, caput, 4º, parágrafo único, da Lei Complementar 855/2017. 3. Inadmissibilidade de diferenciação entre filhos biológicos e adotivos. Equiparação das licenças. 4. **Licença-parental aos pais solo. Ausência de norma estadual. Proteção insuficiente. Violação à isonomia, à proteção integral e à vedação à discriminação.** 5. Licença-maternidade às servidoras civis temporárias e em comissão. Precedente. 6. Licença-maternidade à mãe não gestante em união homoafetiva. Possibilidade, desde que não usufruída idêntica licença pela companheira. 7. Livre compartilhamento da licença parental entre o casal. Ausência de obrigação constitucional. Liberdade de conformação do legislador. 8. Pedido julgado parcialmente procedente”.

**ADI nº 7.518**, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 16/09/2024, p. 02/10/2024 - destaquei.

“EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LICENÇAS PARENTAIS NOS REGIMES JURÍDICOS DOS SERVIDORES PÚBLICOS E MILITARES ESTADUAIS. LEI COMPLEMENTAR N. 39/1993 E LEI COMPLEMENTAR N. 164/2006, DO ACRE. IMPOSSIBILIDADE DE TRATAMENTO DIFERENCIADO ENTRE GENITORAS, ADOTANTES E PAIS SOLO PELA NATUREZA DO VÍNCULO (BIOLÓGICO OU ADOTIVO) E DA IDADE DA CRIANÇA ADOTADA. PRECEDENTES. AÇÃO DIRETA PARCIALMENTE CONHECIDA E, NESTA PARTE, JULGADA PARCIALMENTE PROCEDENTE.

[...]

**4. Os pais solo, biológicos ou adotantes dispõem do direito de usufruir do mesmo período de licença concedidos às gestantes ou adotantes pelas normas previstas no art. 112 da Lei Complementar n. 39/1993 e art. 71 da Lei Complementar n. 164/2006, do Acre. Precedentes**

[...]

8. Ação direta de inconstitucionalidade parcialmente conhecida e, nesta parte, julgada parcialmente procedente para declarar inconstitucional:

[...]

**g) e determinar, nos termos do decidido no Tema 1.182 da repercussão geral, que os prazos de licença maternidade previstos no art. 112 da Lei Complementar n. 39/1993 e no art. 71 da Lei Complementar acreana n. 164/2006 sejam estendidos aos servidores civis ou militares que exercerão a paternidade solo (biológicos ou adotantes)”.**

ADI nº 7.519, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. 09/12/2024, p. 12/12/2024 - destaquei.

“Ação direta de inconstitucionalidade. Ato das Disposições Constitucionais Transitórias do Estado de Roraima. Lei Complementar nº 194/12 do referido Estado. Licença-maternidade, licença-paternidade e licença-adotante. Pretensão de uniformização dos benefícios independentemente dos regimes nos quais enquadrados os beneficiados. Hermenêutica constitucional. Princípios da unidade e da correção funcional. Veiculação de pedido genérico. Licença-paternidade. ADO nº 20/DF. Compartilhamento de períodos de licença entre genitores. Espaço de conformação legislativa. Não conhecimento. Licença-adotante. Distinção de prazo em virtude da natureza da maternidade, biológica ou adotiva, e em razão da idade da criança. Inconstitucionalidade. **Extensão do direito à licença-maternidade ao pai solo. Possibilidade.** Servidora temporária ou comissionada. Direito ao gozo da licença maternidade em conformidade com os respectivos regimes jurídicos. Precedentes. Conhecimento da ação em parte, relativamente a qual ela é julgada procedente.

[...]

6. O Supremo Tribunal Federal reconhece absoluta prioridade à proteção integral da criança, à luz do art. 227 da Constituição Federal. Ademais, nos termos do princípio da isonomia de direitos entre o homem e a mulher (art. 5º, inciso I, da CF), a licença-maternidade prevista no art. 7º, inciso XVIII, da CF/88 se estende ao pai genitor monoparental (RE nº 1.348.854, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, DJe de 24/10/22 – Tema nº 1.182 da Repercussão Geral).

[...]

8. O Supremo Tribunal Federal conhece da ação em parte, relativamente à qual a julga procedente para: [...] **iii) declarar a nulidade parcial, sem redução do texto , do art. 4º, § 1º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e os arts. 83 e 84**



da LCE nº 194/12, e, assim, garantir ao pai solo, biológico ou adotante, o mesmo período de afastamento concedido para a licença-maternidade, no respectivo regime”.

ADI nº 7.520, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 16/12/2024, p. 08/01/2025 - destaquei.

50. Deste modo, **julgo parcialmente procedente o pedido**, a fim de dar interpretação conforme à Constituição aos **artigos 83, incisos XII e XIV, e 92 incisos V e VII, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro**, a fim de garantir aos servidores que sejam pai “solo” (biológicos ou adotivos) a fruição de licença-paternidade pelo mesmo período de afastamento concedido às servidoras a título de licença-maternidade.

### ***III.3. Da impossibilidade de compartilhamento do período de licença entre cônjuges ou companheiros***

51. Por fim, como último pedido, a Procuradoria-Geral da República requer que seja atestada a possibilidade de haver, no Estado do Rio de Janeiro, o **compartilhamento do período de licença parental entre os cônjuges ou companheiros**, nos seguintes termos:

“(iii) compreender os **períodos de licença parental como interregnos que podem ser usufruídos de forma partilhada pelo casal**, como direito direcionado à concretização dos princípios da proteção integral e do melhor interesse da criança, cabendo à mulher a liberdade de decisão quanto ao compartilhamento do período de afastamento com o(a) cônjuge ou companheiro(a) que seja empregado(a), servidor(a) público(a), militar ou membro de Poder, de órgão autônomo ou das Forças Armadas” (e-doc. 1, p. 31, destaquei).

52. O tema também já foi objeto de definição pelo Supremo Tribunal Federal na **ADI nº 7.518** (Rel. Min. Gilmar Mendes, j. 16/09/2024, p. 02/10/2024), em que se fixou expressamente **a impossibilidade do compartilhamento, ante a ausência de obrigação constitucional**.

53. Peço vênia para citar as razões expostas pelo eminente Ministro Gilmar Mendes, que resolveu a questão da seguinte forma:

“Finalmente, cabe analisar, talvez esse seja o ponto central da petição inicial, a questão suscitada pela PGR no sentido de que seria possível o livre compartilhamento da licença-parental. Ou seja, a tese primordial é na linha da admissibilidade de o casal pactuar, conforme suas peculiaridades, o usufruto da licença-parental, podendo ocorrer de forma partilhada, *‘a fim de viabilizar a repartição de encargos e de responsabilidades e concretizar os princípios da proteção integral e do melhor interesse da criança’*.

Bem-vistas as coisas a questão de fundo requer a devida consideração à **liberdade de conformação do legislador**.

A ideia de um *‘âmbito facultado’* é exposta por Robert Alexy com apoio na imagem de uma moldura. Por um lado, a Constituição contém uma série de normas que proíbem o legislador de adotar medidas sobre alguma matéria (pense-se na vedação a penas cruéis – CF, art. 5º, XLVII, ‘e’), ou obstem de fazê-lo a dado tempo (cogite-se o princípio da anterioridade eleitoral – CF, art. 16). De outro lado, a Constituição obriga o legislador a adotar certas ações (e até contempla instrumentos processuais para combater eventual inércia, como o mandado de injunção e a ação direta de inconstitucionalidade por omissão).

O conjunto daquilo que é constitucionalmente necessário (obrigatório) e do que é constitucionalmente impossível (proibido) demarca os limites da discricionariedade do legislador; porque dentro de tais limites a opção escolhida ou a

abstenção de fazer algo são alternativas franqueadas ao poder legislativo: decisões **possíveis**. ‘Por isso’ – explica Alexy – ‘é possível denominar essa discricionariedade também como ‘âmbito facultado’’. Em suas palavras:

‘A metáfora da moldura pode ser, então, definida da seguinte forma: o que é obrigatório ou proibido é a moldura; o que é facultado – ou seja, nem obrigatório, nem proibido – é aquilo que se encontra no interior da moldura. Nesse sentido, a discricionariedade do legislador é definida por aquilo que é facultado.’ (ALEXY, Robert. Teoria dos direitos fundamentais. 2. ed. Trad. Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2015, p. 582)

O argumento da moldura foi lançado por Alexy para se contrapor a modelos explicativos excessivamente materiais: modelos que compreendem a Constituição como um depósito de obrigações e de proibições para qualquer assunto sob o Sol, e que, portanto, exigem a identificação, nela, de normas que autorizem toda e qualquer decisão material do legislador. Talvez por isso tal calhe tanto ao caso dos autos.

De se notar que a parte requerente desta ADI pressupõe que o Estado do Espírito Santo teria a obrigação constitucional de atribuir *‘à mulher a livre decisão a respeito do compartilhamento do período de licença com o(a) cônjuge ou companheiro(a) empregado(a), servidor(a) público(a) ou membro de Poder, órgão autônomo ou Forças Armadas’* (eDOC. 1, p. 13).

Como se a Constituição contivesse uma decisão prévia a respeito.

Impossível não lembrar, aqui, das considerações lançadas por Ernst Forsthoff em desfavor de posturas hermenêuticas que abordam o fenômeno da criação legislativa como um problema de implementação, de **realização imediata e necessária** de algo mais geral. Dizia ele que, ao se prosseguir nessa senda, *‘no conceito de discricionariedade legislativa é a legislação que se torna*

*implementação da Constituição'.*

E tais posturas revelam-se limitadas – adverte Forsthoff – quando ignoram que *‘há uma grande diferença entre admitir que o legislador seja vinculado à Constituição e possuir a opinião que sobre o legislador incida um dever de implementar a Constituição’*. Ao se reduzir a atividade legislativa a uma simples declaração daquilo que já está no texto constitucional (ainda que de forma *‘velada’*), a consequência não seria outra: *“Deste modo, a Constituição se transforma, para o universo jurídico, numa espécie de ‘ovo primordial’ (Weltenei) do qual tudo está destinado a brotar: do Código Penal à lei sobre termômetros para aferir a febre’* (FORSTHOFF, Ernst. *Lo Stato della società industriale*. Ed. de Alessandro Mangia. Milão: Ed. Giuffrè, 2011, p. 161)

**A essa altura, é premente convir: a Constituição Federal não contém uma decisão prévia acerca dos termômetros de febre e também não quanto ao livre compartilhamento da licença-parental pelo casal.** E nem mesmo de forma *‘implícita’*, à espera de um descobrimento.

Sustentar em sentido contrário é supor que as normas constitucionais determinam integralmente todo o conteúdo possível das normas infraconstitucionais. Quando bem se sabe que elas regulam apenas em parte a deliberação legislativa. Mesmo quando se observa em determinada atividade legiferante um claro cumprimento a um dever previsto na Constituição – pense-se nos mandatos constitucionais de criminalização, por exemplo – na tarefa de concretizar a norma constitucional o Legislador não age com perda de sua autonomia de determinação. Daí o oportuno ensinamento de Canotilho, quando alerta que *‘é preciso não confundir a ideia do direito constitucional como direito paramétrico, positivo e negativo, dos outros ramos do direito, com a ideia do direito legal ou ordinário como simples derivação e execução das normas constitucionais’* (CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional*. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1993, p. 139).

Não desconheço que, no âmbito do Programa Empresa Cidadã, o art. 1º, § 4º, da Lei 11.770/2008, na redação dada pela Lei 14.457/2022, autoriza o compartilhamento da prorrogação da licença-maternidade (60 dias) entre empregada e empregado, desde que ambos sejam empregados de pessoa jurídica aderente ao programa e que a decisão seja adotada em comum acordo. O mesmo não sucede, ordinariamente, em relação aos servidores públicos federais, ainda que no período de prorrogação da licença-maternidade (Decreto 6.690/2008).

Essa circunstância revela apenas o que já foi dito: não existe um mandamento constitucional que imponha ao legislador a edição de diploma normativo que autorize o compartilhamento da licença-parental. A adoção de tal técnica está dentro do 'âmbito facultado', ou seja, o legislador, se julgar conveniente, pode vir a estabelecê-la, mas não incorre em inconstitucionalidade ao deixar de prever essa possibilidade.

Na realidade, a demanda em questão, especialmente em contextos legais e administrativos, envolve desafios práticos significativos, além de impactos financeiros e sociais consideráveis para os entes federados brasileiros.

Assim, a jurisdição constitucional não parece ser o meio hábil para atingir o pleito. Há, na espécie, a necessidade de ampla deliberação legislativa, para que a adequada regulação do tema tenha por consectário implementação eficaz e equitativa.

A partilha do período de licença requer dos setores público e privado diretrizes claras quanto à gerência do período de ausência de seus colaboradores, exigindo-se investimentos adicionais e readequação de pessoal. Devem ser abordados aspectos como duração da licença, elegibilidade, encargos das entidades empregadoras, bem como mecanismos de avaliação periódica da política em vista aos ajustes necessários.

No âmbito administrativo, haveria consequências previdenciárias relacionadas à contabilização da licença para efeito de contribuição e benefícios que implicariam custos adicionais ao orçamento, principalmente diante de subsídios ou compensações para os pais que usufruam da licença, em afronta ao § 5º do art. 195 da Constituição, segundo o qual *‘nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total’*.

Atualmente tramitam no Congresso Nacional propostas normativas sobre o compartilhamento de licença-parental, quais sejam: o Projeto de Lei 139/2022 e a Proposta de Emenda à Constituição 229/2019. Encarada como medida de promoção da igualdade de gênero, nota-se que o tema exige um debate legislativo robusto para sua regulamentação eficaz, como via adequada à proposição, sob pena de incorrer na perpetuação de desigualdades preexistentes.

Observe-se que o Procurador-Geral da República, ao apresentar parecer nestes autos, evoluiu de posição, para, com base nos argumentos do Advogado-Geral da União, entender pela inadequação do pedido de *‘interpretação que permita o [livre] compartilhamento’* da licença-parental (eDOC. 24, p. 11). Assim, o pedido, neste ponto, há de ser julgado improcedente pelos motivos acima expostos” - destaques no original.

54. No presente caso, do mesmo modo como na **ADI nº 7.518**, a **Procuradoria-Geral da República**, em seu parecer sobre a ação (e-doc. 23, p. 11), mudou de posição e pugnou pela improcedência do pedido neste ponto.

55. Portanto, **julgo improcedente o pedido.**

#### IV. DISPOSITIVO E TESE

56. Por todo o exposto, **conheço parcialmente da presente ação direta de inconstitucionalidade e, na parte conhecida, julgo parcialmente procedentes os pedidos**, para:

- a) **Declarar a nulidade, sem redução de texto, do art. 92, inciso VII, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro**, a fim de estabelecer: *(i)* que não haja diferenciação na concessão da licença-maternidade e da licença-paternidade aos servidores militares estaduais em caso de filiação biológica, de adoção ou de guarda judicial para fins de adoção; e *(ii)* que não haja diferença entre os prazos e as condições para fruição dessas licenças entre os servidores civis e os servidores militares, seja em caso de adoção, seja em caso de filiação biológica; e
- b) **Dar interpretação conforme à Constituição aos artigos 83, incisos XII e XIV, e 92 incisos V e VII, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro**, a fim de garantir aos servidores que sejam pai solo (biológicos ou adotivos) a fruição de licença-paternidade pelo mesmo período de afastamento concedido às servidoras a título de licença-maternidade.

57. Sugiro, por fim, que sejam fixadas as seguintes **teses de julgamento**:

- a) *É inconstitucional qualquer interpretação ou ato normativo que fixe prazos distintos para a concessão de licença-maternidade ou de licença-paternidade em razão da natureza do vínculo com a administração (civil ou militar) ou da natureza da filiação (biológica ou adotiva);*
- b) *Conforme decidido pelo Supremo Tribunal Federal no Tema 1.182, garante-se aos servidores que sejam pai solo (biológicos ou adotivos) a fruição de licença-paternidade pelo mesmo período de afastamento*

*concedido às servidoras a título de licença-maternidade;*

- c) *Não cabe ao Poder Judiciário fixar a possibilidade de compartilhamento do período de licença parental entre os cônjuges ou companheiros, considerando a ausência de obrigação constitucional nesse sentido e a liberdade de conformação do legislador.*

É como voto.