



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO PRESIDENTE DO SUPREMO  
TRIBUNAL FEDERAL**

**PETIÇÃO INICIAL AJCONST Nº 384012/2020**

O **PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA**, com fundamento nos arts. 102, I, “a”, 103, VI, e 129, IV, da Constituição Federal; no art. 46, parágrafo único, I, da Lei Complementar 75, de 20.5.1993 (Lei Orgânica do Ministério Público da União); e na Lei 9.868, de 10.11.1999, vem propor

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE**

contra os arts. 92, II, “a” (parte final), “b” e “c”, e 94, I e II, da Lei 2.578, de 20.4.2012, do Estado de Tocantins, que dispõe sobre o Estatuto dos Policiais Militares e dos Bombeiros Militares estaduais.<sup>1</sup>

1 Acompanham a petição inicial cópia da norma impugnada (art. 3º da Lei 9.868/1999) e de peças do Procedimento Administrativo nº 1.00.000.020892/2019-28.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

## 1. OBJETO DA AÇÃO

Eis o teor dos dispositivos contra os quais se dirige a ação (destaque às expressões questionadas):

*Art. 92. As licenças-maternidade, por adoção e paternidade têm os seguintes prazos de duração:*

*(...)*

*II - licença por adoção, concedida à militar que adotar ou obtiver guarda judicial para fins de adoção:*

*a) cento e vinte dias, se a criança tiver até um ano de idade;*

*b) sessenta dias, se a criança tiver mais de um até quatro anos de idade;*

*c) trinta dias, se a criança tiver mais de quatro até oito anos de idade;*

*(...)*

*Art. 94. A duração da licença por adoção pode ser prorrogada, atendido o mérito administrativo, mediante requerimento da militar beneficiada, em:*

*I - quarenta e cinco dias, no caso de criança com até um ano de idade;*

*II - trinta dias, no caso de criança com mais de um até oito anos de idade.*

Como se demonstrará, as normas sob testilha violam o **art. 5º, caput** (princípio da igualdade), o **art. 6º, c/c os arts. 201, II, 203, I, e 226, caput** (direito social à proteção da maternidade e da infância e dever estatal de proteção da família) e o **art. 227, caput** (direito da criança à convivência familiar a salvo de toda forma de discriminação) e **§ 6º**



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

(proibição de discriminação no tratamento jurídico entre filhos biológicos e adotivos), todos da Constituição Federal.

## **2. PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL DA FAMÍLIA**

Ao dispor sobre a ordem social brasileira, a Constituição de 1988 consagrou um importante sistema de proteção da esfera familiar, no bojo do qual inseriu deveres e garantias voltadas à tutela do pleno desenvolvimento da personalidade de seus membros.

O resguardo da maternidade foi erigido a bem jurídico de estatura constitucional, sendo consagrado como direito fundamental social (art. 6º da Constituição Federal), objeto de tutela específica nos campos da proteção previdenciária (art. 201, II) e da assistência social (art. 203, I), e fundamento de inúmeros outros direitos sociais instrumentais, como a proteção do mercado de trabalho da mulher (art. 7º, XX) e o direito à segurança no emprego (art. 10, II, "b", do ADCT).

Ainda no âmbito desse sistema protetivo, o art. 7º, inciso XVIII, da Constituição de 1988 incluiu, no rol dos direitos sociais titularizados pelos trabalhadores urbanos e rurais, o gozo de *"licença à gestante, sem prejuízo do emprego e do salário, com a duração de cento e vinte dias"*.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Bem verdade, a CF não fez menção expressa à mãe adotiva nos preceitos citados, enfocando de modo direto à gestante o benefício da licença. Sem embargo, essa omissão não configura obstáculo ao reconhecimento do direito fundamental também à adotante, na medida em que o art. 226, *caput*, da Lei Maior coloca a família, como base da sociedade, sob especial proteção do Estado.

A tutela constitucional da família é, então, complementada pelo artigo subsequente, que preza pela prioridade ao resguardo da criança, do adolescente e do jovem, mediante garantia de seus direitos, entre eles o da convivência familiar e o da não discriminação. Nessa linha, o § 6º do art. 227 veda o tratamento discriminatório entre filhos, o que se desdobra no dever de observar a igualdade do regime jurídico entre os biológicos e aqueles havidos por adoção.

No que toca à licença-maternidade, para além do campo subjetivo previsto no *caput* do art. 7º da CF – trabalhadores urbanos e rurais –, o constituinte estendeu o direito, expressamente, às categorias dos trabalhadores domésticos (art. 7º, parágrafo único), dos servidores ocupantes de cargo público (art. 39, § 3º) e, enquanto vigorou o § 11 do art. 42 (revogado pela Emenda Constitucional 18, de 5.2.1998), à dos militares federais e estaduais.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Quanto ao último grupo, a despeito da supressão promovida pela EC 18/1998, em âmbito infraconstitucional, o direito à licença-maternidade foi estendido aos militares das Forças Armadas pela Lei 13.109, de 25.3.2015.<sup>2</sup> No caso dos estados e do Distrito Federal, a disciplina da matéria foi remetida às leis de organização das respectivas polícias militares, nos termos dos arts. 24, 24-D e 24-E do Decreto-Lei 667, de 2.7.1969, com redação da Lei 13.954, de 16.12.2019.<sup>3</sup>

2 *“Art. 1º Será concedida licença à gestante, no âmbito das Forças Armadas, conforme o previsto no inciso XVIII do art. 7º da Constituição Federal, para as militares, inclusive as temporárias, que ficarem grávidas durante a prestação do Serviço Militar.*

*§ 1º A licença será de 120 (cento e vinte) dias e terá início ex officio na data do parto ou durante o 9º (nono) mês de gestação, mediante requerimento da interessada, salvo em casos de antecipação por prescrição médica. (...).”*

3 *“Art. 24. Os direitos, os deveres, a remuneração, as prerrogativas e outras situações especiais dos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios são estabelecidos em leis específicas dos entes federativos, nos termos do § 1º do art. 42, combinado com o inciso X do § 3º do art. 142 da Constituição Federal. (...)*

*Art. 24-E. O Sistema de Proteção Social dos Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios deve ser regulado por lei específica do ente federativo, que estabelecerá seu modelo de gestão e poderá prever outros direitos, como saúde e assistência, e sua forma de custeio.*

*Parágrafo único. Não se aplica ao Sistema de Proteção Social dos Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios a legislação dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos.”*



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

**3. INCONSTITUCIONALIDADE DA DIFERENCIAÇÃO PROMOVIDA  
ENTRE AS MATERNIDADES BIOLÓGICA E ADOTIVA**

Em Tocantins, a fim de dar cumprimento ao dever de assegurar proteção à maternidade e à infância, veiculou a Lei 2.578/2012 (Estatuto dos Militares estaduais) regramento específico para a concessão de licenças por motivo de nascimento e por adoção de filhos.

Todavia, nos dispositivos normativos objeto desta ação, previu o diploma tocantinense prazos distintos de afastamento, consoante este tenha fundamento em maternidade biológica ou em maternidade por adoção e, ainda, consoante a idade da criança adotada. Confira-se:

*Art. 92. As licenças-maternidade, por adoção e paternidade têm os seguintes prazos de duração:*

*I - licença maternidade, cento e vinte dias;*

*II - licença por adoção, concedida à militar que adotar ou obtiver guarda judicial para fins de adoção:*

*a) cento e vinte dias, se a criança tiver até um ano de idade;*

*b) sessenta dias, se a criança tiver mais de um até quatro anos de idade;*

*c) trinta dias, se a criança tiver mais de quatro até oito anos de idade;*  
*(...)*

*Art. 93. A duração da licença maternidade pode, atendido o mérito administrativo, ser prorrogada por sessenta dias mediante requerimento da militar beneficiada.*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*Parágrafo único. Para que a prorrogação de que trata este artigo seja efetivada, a militar deve requerer o benefício antes de findar o último mês da licença maternidade.*

*Art. 94. A duração da licença por adoção pode ser prorrogada, atendido o mérito administrativo, mediante requerimento da militar beneficiada, em:*

*I - quarenta e cinco dias, no caso de criança com até um ano de idade;*

*II - trinta dias, no caso de criança com mais de um até oito anos de idade.*

Verifica-se que a Lei tocaninense 2.578/2012, ao tempo em que assegurou o direito à licença de 120 dias para a maternidade biológica (art. 92, I), concedeu para as militares adotantes prazos inferiores de licença, que variam de acordo com a idade da criança adotada, sendo de 120 dias no caso de crianças de até 1 ano de idade; de 60 dias para crianças entre 1 e 4 anos; e de 30 dias para crianças com mais de 4 e menos de 8 anos (art. 92, II).

Por sua vez, os arts. 93 e 94 trataram das prorrogações das licenças referidas, estabelecendo em 60 dias o período extra da licença-maternidade; em 45 dias a prorrogação da licença por adoção de crianças de até 1 ano de idade; e em 30 dias a da licença por adoção de crianças entre 1 e 8 anos.

A controvérsia que suscita a ADI refere-se à inconstitucionalidade da diferenciação dos prazos de licença em razão da natureza da maternidade (biológica ou por adoção) e da idade da criança adotada. Tal questão foi apreciada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 778.889/PE





MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

(Rel. Min. Roberto Barroso, *DJe* de 1º.8.2016), em que se firmou tese de repercussão geral segundo a qual *“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”*.

Na ocasião, a Suprema Corte assentou a inconstitucionalidade de normas constantes do regime jurídico dos servidores públicos civis da União (art. 210 da Lei 8.112, de 11.12.1990)<sup>4</sup> que, tal qual as disposições da lei tocaninense aqui questionadas, estabeleciam regras distintas (e menos protetivas) de licença para servidoras em virtude de adoção. Destaca-se dos fundamentos expostos no voto-condutor do acórdão, proferido pelo Ministro Roberto Barroso (inteiro teor do acórdão, p. 31-33):

*(...) a Constituição de 1988 produziu uma profunda ruptura com a legislação repressiva e excludente dos direitos do menor carente, que a precedeu. Alteram-se, com a nova Carta: o valor reconhecido à pessoa, vista, em sua dignidade, como um fim em si mesma; o alcance conferido à proteção à infância e à juventude, em razão da vulnerabilidade de seres em formação; a função da família, como instrumento para a sua realização; e o propósito do Direito de*

4 *“Art. 210. À servidora que adotar ou obtiver guarda judicial de criança até 1 (um) ano de idade, serão concedidos 90 (noventa) dias de licença remunerada. (Vide Decreto nº 6.691, de 2008)*

*Parágrafo único. No caso de adoção ou guarda judicial de criança com mais de 1 (um) ano de idade, o prazo de que trata este artigo será de 30 (trinta) dias.”*





**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*Família, voltado a assegurá-la. Para que não houvesse dúvida, vedou-se, ainda, de forma expressa, o tratamento desigual entre filhos biológicos e adotivos.*

*40. Em consequência, a compreensão sobre a posição do filho adotivo e, naturalmente, sobre a licença adotante passou por avanços significativos na legislação infraconstitucional: (i) como já relatado, em 1990, uma norma inovadora e progressista previra o direito dos servidores a uma licença adotante de 90 (noventa) dias, em caso de adoção de criança com até um 1 (um) ano – embora a licença gestante já durasse, então, 120 (cento e vinte) dias; entretanto, (ii) em 2002, a licença adotante foi prevista também em favor dos empregados e, no caso de adoção de crianças de até um ano, fixada em 120 (cento e vinte) dias (Lei 10.421/2002), mesmo prazo da licença gestante trabalhista; (iii) por fim, em 2009, a licença adotante trabalhista passou a ser de 120 (cento e vinte) dias independentemente da idade da criança.*

*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*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*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.*

O mesmo entendimento firmado naquela assentada há de ser aplicado nesta ação. O regime constitucional inaugurado em 1988 incorporou elementos de resguardo da família e de defesa e proteção da criança e do adolescente, dispensando especial preocupação com a igualdade entre filhos. Por esse viés, afigura-se incompatível com os preceitos constitucionais a regulamentação de períodos de acolhimento familiar distintos em face do nascimento ou da adoção, bem como em razão da idade da criança adotada.

A leitura individualista da licença-maternidade como direito de cunho exclusivamente biológico, justificado tão somente na recuperação da mulher após o parto, encontra-se ultrapassada. Trata-se, na atualidade, de direito partilhado de forma indissociável entre mãe e filho, compreensão que melhor se coaduna com uma interpretação sistemática das normas e preceitos constitucionais, sobretudo em conta do reconhecimento do direito fundamental social à proteção da maternidade e da infância.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Por conseguinte, diferenciação do tratamento estatal dispensado à proteção da maternidade e da infância em face do caráter biológico ou adotivo da filiação, para fins de concessão de licença-maternidade, configura discriminação incompatível com o postulado da isonomia.

Conforme ensina Celso Antônio Bandeira de Mello, afronta o conteúdo jurídico do princípio da igualdade a norma jurídica que estabelece discriminação infundada sob o ponto de vista constitucional:

*Importa que exista mais que uma correlação lógica abstrata entre o fator diferencial e a diferenciação consequente. Exige-se, ainda, que haja uma correlação lógica concreta, ou seja, aferida em função de interesses abrigados no direito positivo constitucional. E isto se traduz na consonância ou dissonância dela com as finalidades reconhecidas como valiosas na Constituição.<sup>5</sup>*

Em linha convergente, sobre o dever do juiz de exigir do legislador posição que se coadune com a melhor hermenêutica constitucional do princípio da igualdade, colhem-se as seguintes lições da doutrina portuguesa:

*(...) em Estado social e democrático de Direito a vinculação à igualdade não proíbe as diferenciações de tratamento – até as pode exigir –, mas apenas proíbe as diferenciações inconstitucionais, arbitrárias ou discriminatórias, aquelas que se apoiem em fundamentos inconstitucionalmente desconformes ou não*

5 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *O conteúdo jurídico do princípio da igualdade*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p. 41.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*apresentem uma justificação objectiva, racional, proporcional ou razoável.*<sup>6</sup>

*(...) caberá ao juiz exigir do legislador, em matéria de política social, que ele seja coerente e objectivo com o sistema de justiça social que ele próprio concebeu, que todas as medidas sociais que vier a tomar sejam de acordo com o conceito de “justiça social” e, acima de tudo, que não se revelem arbitrárias, de tal forma que aquilo que é essencialmente igual não deve ser tratado de forma arbitrariamente desigual e, inversamente, o que é essencialmente desigual não deve ser tratado de forma arbitrariamente igual.*<sup>7</sup>

Nos termos do regime jurídico imposto pelo art. 227, § 6º, da CF, há que imperar a plena igualdade entre os filhos, não importando a natureza do vínculo. A origem da filiação – biológica ou adotiva – não pode acarretar distinção de *status* na família, seja para os filhos, seja para os seus pais.

Entre os bens jurídicos tutelados pela licença-maternidade está a dignidade humana daquele que, pelo parto ou pela adoção, passa a integrar a família na condição de pessoa em desenvolvimento, titular e destinatária da construção da relação afetiva. Qualquer diferenciação que não se coadune com esse pressuposto há de ser reputada injusta e, por corolário, violadora da Constituição Federal.

6 NOVAIS, Jorge Reis. *As restrições aos direitos fundamentais não expressamente autorizadas pela constituição*. Coimbra: Editora Coimbra, 2003. p. 800.

7 DRAY, Guilherme Machado. *O princípio da igualdade no direito do trabalho: sua aplicabilidade no domínio específico da formação de contratos individuais de trabalho*. Coimbra: Almedina, 1999. p. 95.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Com efeito, é nocivo aos direitos à proteção da maternidade e da infância, ao estado de filiação, à família e ao melhor interesse da criança e do adolescente que se mantenha, no Estado de Tocantins, um discrimen com relação ao afastamento concedido a integrantes da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros Militar em decorrência da adoção de filhos.

Diante do exposto e com fundamento no sistema constitucional de proteção da família, no direito à igualdade entre os filhos e no postulado da prioridade do interesse do menor, há de se reconhecer a inconstitucionalidade da diferenciação normativa estabelecida pelos arts. 92, II, "a" (parte final), "b" e "c", e 94, I e II, da Lei 2.578/2012 do Estado de Tocantins.

**4. PEDIDOS E REQUERIMENTOS**

Em face do exposto, requer o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA que se colham as informações da Assembleia Legislativa e do Governador do Estado de Tocantins, e que se ouça a Advocacia-Geral da União, nos termos do art. 103, § 3º, da Constituição Federal. Superadas essas fases, pede prazo para a manifestação da Procuradoria-Geral da República.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Ao final, postula que se julgue procedente o pedido para declarar a inconstitucionalidade das disposições constantes dos arts. 92, II, “a” (parte final), “b” e “c”, e 94, I e II, da Lei 2.578/2012 de Tocantins.

Brasília, data da assinatura digital.

*Augusto Aras*  
Procurador-Geral da República  
*Assinado digitalmente*

AMO