GOVERNADOR — AUSÊNCIA DO ESTADO — AUTORIZAÇÃO DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA

— Chefe de Poder Executivo estadual — Restrição à liberdade de ir e vir — Ausências do Estado — Autorização da Assembléia. A concessão de liminar pressupõe a plausibilidade do que pleiteado, isto considerado o texto da Lei Básica Federal, bem como o risco de manter-se com plena eficácia o preceito atacado. Ambos os pressupostos fazem-se presentes quando este último condiciona as ausências do Chefe do Poder Executivo local, do território nacional e por qualquer período, à prévia autorização da Assembléia legislativa, sob pena de perda do cargo. Ao primeiro exame, exsurge a necessidade de observar-se a simetria com a Carta Federal, no que esta confere certa flexibilidade à atuação do Presidente e do Vice-Presidente da República, apenas condicionando as ausências do País à autorização do Congresso Nacional quando ultrapassem o razoável período de quinze dias. Suspensão da eficácia do disposto no inciso IV do artigo 99 e da expressão "nem do território nacional por qualquer prazo" contida no § 1.º do artigo 140, ambos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Ação Direta de Inconstitucionalidade 678
Requerente: Governador do Estado do Rio de Janeiro
Requerida: Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro
Relator: Sr. Ministro MARCO AURÉLIO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, em deferir a medida cautelar, para suspender a eficácia do inciso IV do artigo 99 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro e da expressão "nem do território nacional por qualquer prazo", contida no § 1º do artigo 143, outrora artigo 140, da mesma Constituição, vencidos os Ministros Paulo Brossard e Moreira Alves, que a indeferiam.

Brasília, 26 de fevereiro de 1992. *Sydney Sanches* — Presidente. *Marco Aurélio* — Relator

RELATÓRIO

O *Senhor Ministro Marco Aurélio* — O Exmo. Sr. Governador do Estado do Rio de Janeiro — Dr. Leonel Brizola — ajuíza esta ação direta de inconstitucionalidade visando fulminar os seguintes preceitos da Constituição do Estado: inciso IV do artigo 99, no que revela competir, privativamente, à Assembléia Legislativa autorizar o Governador e o Vice-Governador a se ausentarem do País; e a expressão "nem do território nacional por qualquer prazo" contida no § 1º do artigo 143. Em síntese, sustenta, na bem elaborada peça de folhas 2 a 22, que as citadas normas conflitam com a Carta Federal no que consagra o princípio segundo o qual o Chefe do Poder Executivo e o respectivo Vice não necessitam de licença do Poder Legislativo para ausentarem-se do País por período igual ou superior a quinze dias. Argumenta que a norma federal norteia a disciplina da matéria nos Estados, pois decorre da necessidade de preservar-se a independência e harmonia dos Poderes, bem como do sistema presidencialista de Governo. Após discorrer sobre a melhor doutrina — José Afonso da Silva e José Joaquim Gomes Canotilho — assevera o Requerente que a previsão contida no Diploma Estadual é inconciliável com o cânone da separação de Poderes sublimado pela Lei Maior. O Constituinte estadual teria repetido, na atual, norma inserta na Carta anterior, olvidando a modificação introduzida pela Lei Básica Federal promulgada em 1988. Na inicial é ressaltado que, enquanto o Presidente da República, o Vice-Presidente, os Governadores e Vice-Governadores dos Estados de São Paulo e de Pernambuco podem entrar e sair livremente do território nacional, considerado o prazo limite de ausência de quinze dias, sem sujeitarem-se ao processo de licenciamento parlamentar, o Governador do Estado do Rio assim não pode proceder, sob pena de perda do cargo. A distinção introduzida conflita, consoante tal raciocínio, com o modelo federal. Articula, mais, que o preceito constitucional do Estado do Rio de Janeiro implica introdução de hipótese limitadora do direito à livre locomoção no território nacional e fora dele, ao arrepio das hipóteses estabelecidas na Carta Federal: a primeira, ligada à prisão — artigo 5º, incisos LXI, XIV, LXII, LXVI e LXVII; a segunda, relativa ao estado de sítio — artigo 139, incisos I e II, e a terceira, umbilicalmente vinculada à controvérsia dos autos, alusiva à ausência do Chefe do Poder Executivo por mais de quinze dias do território nacional, quando exigida a licença do Legislativo. Após comentar sobre a necessidade de o Chefe do Poder Executivo ausentar-se, de imediato, para atender a caso emergencial quer atinente ao próprio cargo, quer relacionado à condição de cidadão, o Requerente menciona o fato de o Presidente da Assembléia Legislativa do Estado — Deputado José Nader, vir utilizando expedientes com a finalidade de postergar exame de mensagem cujo objetivo é a autorização prevista na Carta Estadual. Aponta o encaminhamento, em 1º de novembro de 1991, de projeto em tudo semelhante aos acatados nos últimos oito anos e que tem como objeto lograr a referida autorização para o ano de 1992. A autorização abrangente outorgada durante os citados oito anos é de molde a demonstrar, de acordo com as razões apresentadas, que a própria Assembléia tem como inadequada a norma constitucional que dispõe sobre a autorização prévia e específica para cada uma das viagens. Frisa que, ultimamente, os projetos do Executivo não têm sido alvo de encaminha-

mento regular, motivando a impetração de mandados de segurança, de números 777 e 415/91. Nem mesmo requerimento expresso de quarenta e sete dos setenta deputados que compõem a Assembléia do Estado teria conduzido o Presidente daquela Casa a inserir em pauta a mensagem em que pleiteada a licença. O pedido ora formulado abrange a concessão de cautelar para que seja suspensa a eficácia dos referidos preceitos.

Aos autos vieram os documentos de folhas 23 a 58 em respaldo ao que alegado. À folha 59 dos autos despachou o ilustre Ministro-Presidente desta Corte, remetendo o processo à distribuição. À folha 63 consta petição do Procurador-Geral do Estado do Rio de Janeiro — Dr. Ricardo Aziz Cretton, ratificando e subscrevendo a petição inicial. Estes autos foram-me distribuídos em 4 de fevereiro de 1992, sendo que os liberei para julgamento em 10 de fevereiro.

É o relatório.

VOTO

O *Senhor Ministro Marco Aurélio* (Relator) — A matéria versada nesta ação direta de inconstitucionalidade tem implicações que a tornam da maior relevância. Está ligada a tema que, a par de envolver a atuação de dois Poderes do Estado — o Legislativo e o Executivo —, mereceu, na atual Lei Básica Federal, tratamento diverso do que notado nas Constituições anteriores. Já a do Império vinculava a ausência do Imperador, por viagem ao estrangeiro, ao consentimento da Assembléia Geral, prevendo conseqüência das mais drásticas:

> "artigo 104 — O Imperador não poderá sair do Império do Brasil, sem o consentimento da Assembléia Geral; e se o fizer, se entenderá que abdicou à Coroa".

A primeira Constituição da República também dispôs sobre a saída do Mandatário Maior, jungindo-a à permissão do Congresso Nacional, sob pena de perda do cargo (artigo 45). A Carta de 1934 trouxe à balha pequena modificação, atribuindo-se à Câmara a competência de deliberar a respeito (artigo 55). Mudança substancial ocorreu em 1937. A chamada "Polaca", harmônica com a supremacia do Executivo nela consagrada, expungiu a interferência de Poder diverso e apenas preceituou que "nos casos de impedimento temporário ou visitas oficiais a países estrangeiros, o Presidente da República designará, dentre os membros do Conselho Federal, o seu substituto" (artigo 77). Com a advento da Constituição de 1946, voltou-se ao que já se tornara uma tradição. Ao Congresso Nacional atribuiu-se a competência para autorizar o Presidente e o Vice-Presidente da República a se ausentarem do País (inciso VII do artigo 65) e repetiu-se, quanto à viagem sem permissão, a regra alusiva à perda do cargo (artigo 85). Do mesmo modo dispuseram as Constituições de 1967 e 1969 (artigos 80 e 82, respectivamente).

Procedo a este retrospecto para, no exame preliminar que incumbe fazer nesta fase, deixar ressaltado que a delimitação da autonomia do Chefe do Poder Executivo no campo da liberdade de ir e vir compõe a tradição constitucional brasileira. Nessa esteira, as Assembléias Constituintes dos Estados igualmente dispuseram, sendo de se ter presente que na própria Constituição do Estado do Rio de Janeiro de 1975 repetiu-se a regra da Constituição Federal de 1969, muito embora inocorrendo a exigência de licença para deslocamentos internos por período inferior a quinze dias (§ 1º do artigo 68). O fenômeno não aconteceu por acaso. Sem maiores aprofundamentos, tenho-o como fruto da premissa de que, no entrelaçamento de atividades de Poderes diversos deve ser observado um modelo básico.

Em vista das Constituições pretéritas — federais e estaduais — jamais surgiu controvérsia a respeito, ao menos não me foi possível encontrar sobre o assunto qualquer precedente. Observado o parâmetro federal, os constituintes estaduais sempre dispuseram sobre a licença e certamente o fizeram por verem no preceito disciplinador das ausências do Presidente da República e do Vice-Presidente um verdadeiro princípio.

Portanto, até 1988, as constituições estaduais não discreparam da Federal e, assim, a inter-

ferência do Legislativo quanto às ausências dos governantes sempre se fez sem que se pudesse cogitar de malferimento à independência e harmonia dos Poderes e ao sistema presidencialista.

Contudo, eis que surgiu a Constituição Federal de 1988 com nova regência sobre a matéria, talvez mesmo em face da sempre maior interação entre os povos e da experiência passada de submeter-se toda e qualquer viagem ao exterior, do Chefe do Poder Executivo, pouco importando o tempo de duração, à licença prévia de outro Poder — do Legislativo. A Carta Federal encerra autonomia do Executivo nas hipóteses em que a ausência não extravase o razoável período de quinze dias — artigo 83.

A esta altura, cabe indagar: primeiro — o simples fato de haver ocorrido modificação no tratamento da matéria despiu-a dos contornos que a revelavam como a encerrar um princípio pertinente às relações entre os Poderes? Segundo: é possível ter-se em constituição estadual restrição à liberdade de ir e vir não contemplada na Constituição Federal? A relevância do tema é manifesta e o que se nota é que, ante o tratamento diferenciado a ele conferido pelas cartas estaduais, quer entre si, quer frente à Federal, os choques entre os Poderes Executivo e Legislativo estaduais começam a surgir, colocando em risco as almejadas separação e harmonia.

Enquanto as Constituições dos Estados de São Paulo (artigo 20, inciso IV), Pernambuco (artigo 14, inciso XIV), Maranhão (artigo 31, inciso VII), Espírito Santo (artigo 56, inciso VII), Alagoas (artigo 79, inciso VI), Rio Grande do Norte (artigo 35, inciso III) e Paraíba (artigo 54, inciso II), guardam perfeita simetria com a regra da Constituição Federal, revelando-a como a consubstanciar um princípio que, por força do federalismo, é de adoção obrigatória (artigos 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e 25 do corpo permanente da Carta de 1988), as Constituições dos Estados de Minas Gerais (artigo 62, inciso XII), Acre (artigo 44, inciso XXXI e artigo 74), Amapá (artigo 95, inciso IV), Amazonas (artigo 28, inciso III), Bahia (artigo 71, inciso V), Goiás (artigo 11, inciso II), Mato Grosso (artigo 64, § 1º), Mato Grosso do Sul (artigo 63, inciso XIII), Pará (artigo 92, inciso XXIV e artigo 132), Paraná (artigo 54, inciso XI), Piauí (artigo 63, inciso I), Rio de Janeiro (artigo 99, inciso III e artigo 143, § 1º), Rondônia (artigo 29, inciso XIV e artigo 61, § 1º), Roraima (artigo 33, inciso XIV e artigo 59), Santa Catarina (artigo 40, inciso IV, alínea "c"), Rio Grande do Sul (artigo 53, inciso IV), Sergipe (artigo 47, inciso VII), Tocantins (artigo 19, inciso X) mitigam a autonomia do Poder Executivo, no que asseguram, quanto à ausência por quinze dias, somente aplicável aos deslocamentos no território nacional, exigindo a prévia autorização no tocante às viagens ao exterior, seja qual for a duração. A Constituição do Estado do Ceará tem contornos peculiares. É silente a respeito das viagens internas, havendo assim ampla liberdade, impondo a prévia autorização da Assembléia, seja qual for o tempo, relativamente às internacionais.

Senhor Presidente, a diversidade de tratamento da matéria, a envolver Poderes diversos dos Estados, no que tange à autonomia e à competência, é de molde a levar o leigo a dizer que o Brasil, embora uma República Federativa formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios, possui Governadores situados em patamares diferentes, conforme a maior ou menor autonomia político-administrativa que possuam.

Estando em questão a convivência harmônica de Poderes, plausível é que se tenha, sem maiores indagações, como presente, o concurso do sinal do bom direito, projetando-se para o julgamento final o exame mais aprofundado. Aliás, colho nos Anais da Corte precedentes reveladores deste enfoque. Na representação nº 1.024, de Goiás, à unanimidade concluiu-se pela inconstitucionalidade do preceito da Lei Constitucional nº 30/79, no que subordinava a celebração de convênios em geral, por órgãos do Executivo, à autorização prévia da Assembléia Legislativa. Na oportunidade, sublinhou-se a independência dos Poderes, aludindo-se ao extravasamento da pauta de controle externo constante da Carta Federal — Relator Ministro Rafael Mayer — Acórdão publicado na Revista Trimestral de Jurisprudência nº

94/995. Na representação nº 1.079-SP, o proficiente Ministro Moreira Alves ressaltou que "viola o princípio da independência e harmonia dos Poderes (art. 13, I, combinado com o artigo 10, VII, c) emenda constitucional estadual que determina sejam submetidas à Assembléia Legislativa as indicações de dirigentes de autarquias", decisão unânime publicada na Revista Trimestral de Jurisprudência nº 103/495. Quanto à nomeação de dirigentes de autàrquias, o Tribunal voltou a pronunciar-se ao ensejo do julgamento da representação nº 1.089-SP, oportunidade em que funcionou como Relator o saudoso Ministro Soares Muñoz — Acórdão publicado na Revista Trimestral de Jurisprudência nº 103/517 — o mesmo ocorrendo na representação nº 1.145-SP, cujo Acórdão foi veiculado na Revista Trimestral de Jurisprudência nº 109/23.

Permita-me o Ministro Néri da Silveira lançar mão de vocábulo que muito utiliza em votos e acórdãos. *Compreendo*, ao menos ao primeiro exame, que a disciplina das balizas da independência e separação dos Poderes não pode sofrer variação de Estado para Estado. Tem íntima ligação com a organização do Estado e, por isso mesmo, é norteada por princípios insculpidos na Lei Básica Federal, isto para que o próprio sistema federativo não acabe maculado.

Relativamente ao risco de manter-se com plena eficácia a regra atacada, atente-se para a esdrúxula situação evidenciada nestes autos: ao que tudo indica, desavenças que extravasam o campo político, para alcançar o pessoal, desaguaram na resistência maior do Presidente da Assembléia em incluir na pauta a mensagem do Governador do Estado do Rio de Janeiro — Dr. Leonel Brizola — veiculando projeto que versa sobre autorização para viagens. Nem mesmo requerimento de quarenta e sete dos setenta deputados que compõem a Assembléia sensibilizou o ilustre Presidente. A persistir a eficácia plena da norma constitucional estadual e resolvendo o Requerente, por necessidade maior — seja de caráter público ou privado — viajar ao exterior, em jogo ficará a perda do mandato no qual os cidadãos do Estado do Rio de Janeiro soberanamente o investiram. Assim, deixando para apreciar, no julgamento final, de forma mais minudente, o que articulado sobre o cerceio à liberdade de ir e vir, concedo a cautelar pleiteada para supender, até o julgamento final desta ação direta de inconstitucionalidade, a eficácia do inciso IV do artigo 99 e da expressão "nem do território nacional por qualquer prazo" contida no § 1º do artigo 143 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, com o que, considerados os preceitos remanescentes, somente ficam submetidas ao crivo da Assembléia as ausências por período superior a quinze dias.

É como, na linha até aqui adotada por esta Corte, quanto aos pedidos de cautelar, voto no caso dos autos.

É o meu voto.

VOTO

O *Sr. Ministro Carlos Velloso:* Senhor Presidente, apenas uma palavra para justificar o meu pensamento. A Constituição Federal exige autorização do Congresso Nacional para que o Presidente e o Vice-Presidente da República se ausentem do País, quando a ausência exceder a quinze dias (C.F., artigos 49, III, e 83).

Indaga-se se a extensibilidade do modelo federal aos Estados-membros é imposta pela Constituição Federal. Noutras palavras, se a simetria federal constitui princípio constitucional estabelecido, de observância obrigatória por parte do constituinte decorrente. De regra, a simetria federal não é de observância obrigatória. Há, entretanto, modelos federais que se impõem, que os Estados-membros devem adotar.

O Supremo Tribunal Federal, no tocante ao processo legislativo, por exemplo, tem mandado observar, pelo menos em sede de cautelar, a simetria, no caso da iniciativa exclusiva de certas leis (C.F., art. 61, parág. 1º) e na questão da não admissão de aumento da despesa prevista (C. F., art. 63).

Nesses casos, que menciono como exemplo, a simetria tem sido mandada observar. Nesses casos, entende-se que a extensibilidade do modelo federal é imposta ao constituinte estadual.

Somente isto emprestaria relevância ao pedido e autorizaria o deferimento da cautelar, tal como fez o Sr. Ministro Relator.

Há mais, entretanto. Os agentes políticos, por maiores que sejam os cargos que ocupam, são homens com todas as necessidades dos homens: têm suas famílias, padecem de moléstias, têm seus momentos de dificuldades, necessitam, por exemplo, se ausentarem do território nacional, em busca de tratamento médico de sua própria pessoa ou de membros de sua família, esposa e filhos, que nesses momentos difíceis, pedem o carinho e a assistência do pai e do marido. A eles, agentes políticos, se aplica, também, Senhor Presidente, por isso mesmo, a disposição inscrita no artigo 5º, inc. XV, da Constituição:

"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."

Há princípios inscritos na Constituição que superpõem a outros, que orientam e informam o intérprete. É o caso das liberdades públicas, dos direitos e garantias individuais, que a Constituição de 1988 põe no seu começo, anteriormente ao Estado, e que constituem limitação ao poder constituinte instituído (C.F., art. 60, parág. 4º, IV).

Ora, esse princípio há de informar o intérprete, há de sugerir-lhe a extensibilidade da simetria, no sentido de que é dever do poder constituinte do Estado-membro a observância da regra dos artigos 49, III, e 83, da Constituição Federal: tal como ocorre no âmbito federal, a licença somente deve ser exigida se a ausência do Chefe do Executivo se alongar por prazo superior a quinze dias.

Também por isso, Senhor Presidente, tenho como relevante o fundamento da inicial, a autorizar o deferimento da liminar, relevante e conveniente esse deferimento, tal como o demonstrou, com propriedade, o Sr. Ministro Relator.

Em conclusão, adiro ao voto do Sr. Ministro Relator e defiro a medida cautelar.

VOTO

O *Senhor Ministro Celso de Mello* — O tema suscitado na presente ação direta de inconstitucionalidade assume relevo indiscutível.

A plausibilidade jurídica fundamenta-se, de um lado, na problematização, sob a égide do princípio da separação de poderes — que hoje reflete um dos núcleos temáticos irreformáveis de nosso ordenamento constitucional —, das relações institucionais entre os Poderes do Estado, na medida em que o Chefe do Executivo está plenamente sujeito ao poder de controle do Legislativo, especialmente no que concerne à licença para ausentar-se do território do Estado que governa.

O Poder Executivo há de ser, nos regimes democráticos, um poder constitucionalmente sujeito à fiscalização parlamentar e ao controle político-administrativo do Poder Legislativo.

O Parlamento — qualquer que seja a instância de poder em que atue — dispõe da insuprimível competência de fiscalizar. Na latitude que assume esse poder de controle, várias são as prerrogativas institucionais do Legislativo em face do Poder Executivo. E múltiplos são os instrumentos de concretização dessa significativa competência que outorga ao Parlamento o encargo de exercer, sobre o Executivo, o seu poder de inspeção e o seu poder de controle.

O sistema de "checks and balances" institucionalizou, com o objetivo de impedir o desequilíbrio nas relações entre os Poderes do Estado, a possibilidade de controles interorgânicos recíprocos.

E consagrou — especialmente em face da hegemonia ostentada pelos órgãos executivos em alguns momentos da vida política do nosso País — o princípio de sua plena exposição à ação fiscalizadora do Legislativo.

A concentração do poder político na esfera institucional do Executivo tem-se revelado, ao longo de nosso processo histórico, um fator de gravíssima repercussão no plano das liberdades públicas.

A fiscalização parlamentar ampla das atividades do Executivo — a partir do controle exercido sobre o próprio Chefe desse Poder do Estado — traduz exigência plenamente compatível com o postulado do Estado Democrático de Direito (CF, art. 1º, "caput") e com as conseqüências político-jurídicas que deri-

vam da consagração constitucional do princípio republicano.

A forma republicana de governo — ao proclamar a responsabilidade como um de seus mais expressivos efeitos — legitima a utilização, *especialmente pelo Poder Legislativo*, de meios e de instrumentos que tornem efetivo o processo de fiscalização (que deve ser permanente) dos atos e do comportamento do Executivo, especialmente no domínio político-administrativo.

É preciso ter presente, neste ponto, a clara advertência de Geraldo Ataliba ("República e Constituição", p. 38, 1985, RT), "verbis":

> "A simples menção ao termo *república* já evoca um universo de conceitos, intimamente relacionados entre si, sugerindo a noção do princípio jurídico que a expressão quer designar. Dentre tais conceitos, o de responsabilidade é essencial.
>
> Regime republicano é regime de responsabilidade."

Por isso mesmo — assinala Dalmo de Abreu Dallari ("Constituição e Constituinte", p. 30, 1982, Saraiva) —, "verbis":

> "Todos os que agirem, em qualquer área ou nível, como integrantes de algum órgão público ou exercendo uma função pública devem ser juridicamente responsáveis por seus atos e omissões. *Para efetivação dessa responsabilidade é preciso admitir que o agente do Poder Público ou o exercente de função pública possam ser chamados a dar explicações,* por qualquer pessoa do povo, por um grupo social definido ou por um órgão público previsto na Constituição como agente fiscalizado." (grifei)

Ora, Sr. Presidente, a autorização parlamentar a que se refere o texto constitucional, para efeito de legitimar a ausência do Chefe do Poder Executivo do território nacional ou daquele em que exerce as atribuições inerentes ao seu ofício, configura *um* desses instrumentos de controle do Legislativo sobre atos e comportamentos dos nossos governantes.

Irrecusável, desse modo, a plausibilidade jurídica da tese que sustenta a legitimidade constitucional da regra de competência que atribui, ao Poder Legislativo, a prerrogativa de controlar, *mediante juízo eminentemente discricionário* — consoante acentua o magistério doutrinário (JOSÉ CRETELLA JR., "Comentários à Constituição de 1988", vol. V/2867, 1991, Forense Universitária) —, a ausência do Chefe do Executivo, seja do território estadual, seja do território nacional.

A norma invocada como padrão de confronto constitui, na lição de JOSÉ CRETELLA JR. ("op. loc. cit."), regra jurídica "mais que centenária, remontando ao período imperial (cf. Constituição de 1824, art. 104; Constituição de 1891, art. 45; Constituição de 1934, art. 55; Constituição de 1946, art. 45; Constituição de 1967, art. 82; EC nº 1, de 1969, art. 80; Constituição de 1988, art. 83)".

A relevância da matéria é também acentuada pela necessidade de conceituar e de delinear, a partir da jurisprudência constitucional desta Corte, o novo perfil político-jurídico da Federação brasileira, uma vez que a questão central, nestes autos suscitada, consiste em saber se os Estados-membros, neste tema, estão sujeitos, ou não, ao modelo federal.

O reconhecimento, ou não, dessa subordinação normativa — tal seja a decisão final da Suprema Corte — poderá conduzir à ampliação ou à restrição dos poderes jurídicos inerentes à autonomia atribuída, em nossa organização federativa, aos Estados-membros.

O "periculum in mora", de sua vez, assume configuração irrecusável, na medida em que a saída voluntária do Governo do Estado, ainda que ditada por razões de interesse público — não obstante sem a necessária e prévia autorização da Assembléia Legislativa — pode gerar, como efeito conseqüencial de índole político-administrativa, a própria extinção do mandato, com perda do cargo. Além disso, o "periculum in mora" também emana da necessidade de esta Corte inibir a ocorrência de conflito institucional entre os Poderes do Estado-membro.

Cumpre reconhecer, ainda, que os Estados-membros, fundados na ordem constitucional brasileira, também estão autorizados a celebrar operações de crédito *externo* (CF, art. 52, VII), circunstância esta que pode justificar, *ainda que em caráter excepcional,* a necessidade de ausência do Governador do Estado do terri-

tório nacional, para efeito de representação da unidade federada.

Assim sendo, Sr. Presidente, e com estas considerações, acompanho o eminente Relator.

É o meu voto.

EXTRATO DA ATA

ADIn 678-9 — RJ — medida liminar — Rel.: Min. Marco Aurélio. Reqte.: Governador do Estado do Rio de Janeiro. Reqda.: Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro.

Decisão: Após os votos dos Ministros Relator, Ilmar Galvão, Carlos Velloso, Celso de Mello e Sepúlveda Pertence, deferindo a medida cautelar, para suspender a eficácia do inciso IV do art. 99 da Constituição Estadual do Rio de Janeiro e das expressões "nem do território nacional por qualquer prazo", contidas no parágrafo 1º do art. 143, antigo 140, da mesma Constituição, o julgamento foi adiado em virtude do pedido de vista dos autos, formulado pelo Ministro Paulo Brossard. Após o Relatório, ausentou-se o Ministro Célio Borja, em virtude da necessidade de presidir Sessão do Tribunal Superior Eleitoral. Plenário, 13.02.92.

Presidência do Senhor Ministro Sydney Sanches. Presentes à sessão os Senhores Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Octávio Gallotti, Célio Borja, Paulo Brossard, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso, Marco Aurélio e Ilmar Galvão.

Procurador-Geral da República, Dr. Moacir Antônio Machado da Silva, substituto.

VOTO (VISTA)

O *Senhor Ministro Paulo Brossard:* 1. Senhor Presidente, na Ação Direta 678, o Governador do Estado do Rio de Janeiro pede a declaração de inconstitucionalidade de dois dispositivos da Constituição do Estado: do inciso IV do art. 99 e, no § 1º do art. 143, das expressões "nem do território nacional por qualquer prazo".

O inciso IV do art. 99 da Carta Estadual diz o seguinte:

"Art. 99 — Compete privativamente à Assembléia Legislativa, *caput:*

IV — autorizar o Governador e o Vice-Governador a se ausentarem do País."

O § 1º do art. 143 prescreve que:

"O Governador não pode ausentar-se do Estado por mais de quinze dias consecutivos nem do território nacional por qualquer prazo, sem prévia autorização da Assembléia Legislativa, sob pena de perda do cargo."

Suprimida a Cláusula "nem do território nacional por qualquer prazo", ficaria assim redigido:

"O Governador não pode ausentar-se do Estado por mais de quinze dias consecutivos, sem prévia autorização da Assembléia Legislativa, sob pena de perda do cargo."

2. O pedido é formulado sob a alegação de que infringe o art. 2º da Constituição:

"São Poderes da União independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário."

A independência e harmonia dos Poderes expressa no art. 2º da Constituição estaria trateada pelos preceitos mencionados, bem como o inciso XV do art. 5º:

"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."

Está assim enterreirada a questão, tanto na sua fundamentação, como no seu pedido.

3. A partir da página 16 e até a página 20, o autor narra uma situação que poderia ser resumida, mas prefiro reproduzi-la. Diz o seguinte:

"Se não bastasse a inconstitucionalidade literal do artigo 143, § 1º, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, como vem de ser demonstrada a exaustão, é fato, por certo tão inaudito quanto lamentável, que o atual Presidente da Assembléia Legislativa (ALERJ) fluminense, Deputado JOSÉ NADER, ao emprestar-lhe aplicação, tem abusado das prerrogativas regimentais atribuídas à presidência do Colegiado. Por toda sorte de expedientes mesquinhos, ilícitos e

velhacos, o indigitado parlamentar tem obstaculizado as mensagens de iniciativa do Poder Executivo, inclusive e especialmente a anexa Mensagem nº 49, de 01.11.1991 (Doc. 1). Esta, reproduzindo proposições que prevaleceram durante 8 (oito) anos consecutivos nos governos anteriores, solicitara autorização para o Chefe do Poder Executivo ausentar-se do País durante o fluente exercício de 1992, isto mediante simples e oficial comunicação ao Poder Legislativo previamente a cada deslocamento, como, de resto, acabou autorizado pelo Decreto Legislativo nº 02/92, que vigorou no exercício de 1991, tendo exaurido os seus efeitos a 31 de dezembro do ano findo. Vê-se, desse modo, que a própria Assembléia Legislativa houve por bem, em sucessivas oportunidades, rechaçar por via indireta a norma da Constituição Estadual que, excessivamente, restringe a liberdade de locomoção do Governador.

Mas, já agora, tornou-se o Presidente da ALERJ useiro e vezeiro na prática indecorosa de não mandar publicar as Mensagens do Poder Executivo ou, simplesmente, de não incluí-las na ordem do dia para fins de votação no Plenário da Instituição. Sabe-se que as Mensagens do Executivo, como toda e qualquer proposição deflagradora do processo legislativo, iniciam sua tramitação na Assembléia com a publicação no Diário Oficial. A competência para determinar tal publicação é do Presidente da Assembléia, como se extrai do art. 17, incisos II e V do Regimento Interno da Casa de Leis (Doc. 5). A regra invariavelmente observada era a de que as Mensagens remetidas à Assembléia fossem publicadas no prazo de 1 (hum) a 2 (dois) dias úteis após o recebimento.

O que tem ocorrido, no entanto, é que, quanto às mensagens do Poder Executivo e de Deputados integrantes do partido político do governo estadual — o P. D. T., ao invés de mandá-las publicar incontinenti, como é de seu dever e da boa tradição legislativa, o Presidente da ALERJ costuma "engavetá-las" por muitos dias e, ainda, recusa-se sistematicamente a incluí-las na ordem do dia para permitir-lhes a votação em plenário. E tudo isto sem qualquer fundamento legítimo ou pudor pessoal.

Para se ter perfeita noção da extensão do arbítrio do Presidente da ALERJ, o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro teve, ainda recentemente, a ocasião de obrigá-lo a publicar o Projeto de Emenda Constitucional protocolado sob o nº 000650, de autoria de Deputado do P. D. T., cuja tramitação foi abusivamente coarctada pela Presidência da Assembléia. Ao conceder medida liminar no Mandado de Segurança nº 777, para esse fim impetrado, o ilustre Desembargador DÉCIO GÓES houve por bem advertir, in verbis:

"Embora caiba ao Presidente da ALERJ proceder à distribuição de matérias às Comissões Permanentes ou Especiais (Regimento Interno, art. 17, II, a), parece que nenhum prazo se lhe fixou para o desempenho das suas atribuições. No entanto, o art. 44 do Regimento daquela Casa Legislativa dispõe que as comissões deverão observar prazos de três, nove e quatorze dias para emitir seus pareceres, findos os quais a matéria será incluída na ordem do dia, ainda que sem parecer, a requerimento do autor do projeto. No caso específico de proposta de Emenda à Constituição, o prazo da Comissão é de 5 (cinco) dias, ex-vi do disposto no art. 188 do Regimento.

Se a disposição regimental estabeleceu, apenas, um qüinqüídio para a emissão do parecer, não pode o prazo presidencial ser superior, sequer igual, para proceder a uma simples distribuição. O postulante protocolou sua emenda constitucional, com 27 assinaturas de outros deputados, no dia 21 de agosto p.p. e, decorridos mais de quarenta dias, ainda não foi distribuído pelo Sr. Presidente, com o que cerceia, induvidosamente, as prerrogativas da própria ALERJ. Por esses motivos, ... defiro a liminar.

(...) Assino ao Presidente da ALERJ o prazo de 24 horas para publicar no Diário Oficial do Poder Legislativo a proposta de Emenda Constitucional protocolada sob o nº 000650, de 21.08.91, e o seu encaminhamento simultâneo à Comissão de Emendas Constitucionais e Vetos para emitir parecer

no prazo do art. 188 do Regimento, tudo sob as penas da lei." (Doc. 2).

Noutra oportunidade, e por ocasião da tramitação da Proposta de Emenda Constitucional nº 1/91, diante da recusa obstinada e ilegal do Presidente da Assembléia em colocar em votação a aludida proposição, proferiu o Egrégio Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, nos autos do Mandado de Segurança nº 415/91, relatado pelo ilustre Desembargador EUGÊNIO SIGAUD, decisão do teor seguinte:

"Concedo a liminar requerida a fim de que o Exmo. Sr. Deputado Presidente da Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, no prazo de 24 (vinte e quatro) horas, coloque em votação a Emenda Constitucional nº 01/91 (Doc. 3).

A gravidade do abuso chegou ao extremo constrangimento de adentrar a esfera criminal, tendo o Presidente da Comissão de Constituição e Justiça da ALERJ sido obrigado a formalizar a anexa *notitia criminis* perante o Doutor Procurador-Geral de Justiça do Rio de Janeiro, para fins de apuração de responsabilidade penal do Presidente do Legislativo em razão das omissões e fraudes perpetradas na tramitação de mensagens e proposições no âmbito daquele Colegiado.

Quanto à prefalada mensagem do Executivo de nº 49/91, autorizativa de eventuais viagens do Governador e do Vice-Governador ao exterior, o despautério extrapolou as fronteiras do imaginável. Basta ver que, nem mesmo diante do requerimento expresso assinado pela ampla maioria de 47 (quarenta e sete) dentre os 70 (setenta) deputados que compõem a Assembléia (Doc. 4), o extrapolante Presidente da Casa dignou-se a colocá-lo em votação plenária, como lhe impõe o regimento interno. E o fato insólito é que desde o ano findo, e em que pesem as inúmeras sessões extraordinárias mandadas convocar e realizadas a peso de ouro pelo Presidente da ALERJ no corrente mês de janeiro, até hoje não foi levada a votação a justa e rotineira proposição da Chefia do Poder Executivo.

Por outro lado, é fácil — muito fácil — caracterizar a atuação arbitrária e anti-regimental do Presidente do Legislativo fluminense.

Com efeito, a competência para proceder à inclusão de matérias ou proposições na Ordem do Dia é do Presidente da Assembléia, como exsurge, cristalino, no art. 17, inciso I, alínea p, do Regimento Interno, *in verbis:*

"Art. 17 — São atribuições do Presidente:
I — quanto às sessões da Assembléia: p) designar a Ordem do Dia das sessões;"

Ajunte-se que o regime de tramitação da matéria em tela é URGENTE, de resto como se extrai, estreme de dúvida, do art. 123, inciso I, alínea c, do Regimento Interno, *verbis:*

"Art. 123 — Quanto à natureza de sua tramitação, as proposições podem ser:
I — URGENTES:
c) sobre autorização do Governador ou Vice-Govenador para se ausentarem do Estado ou do País;"

Por conseguinte, a matéria em resenha, em regime de urgência, deveria ter sido incluída, pelo Presidente da Assembléia, na Ordem do Dia, no prazo de 3 (três) dias, por força da norma cogente inscrita no art. 126 do Regimento Interno, ora transcrito:

"Art. 126 — Aprovado o requerimento de urgência, a proposição será incluída na Ordem do Dia obedecido o prazo estabelecido no item I do art. 44 deste Regimento."

O art. 44, inciso I, do Regimento Interno, por sua vez, estabelece, textualmente, que:

"Art. 44 — As comissões, isoladamente, terão os seguintes prazos para emissão de parecer sobre as proposições e sobre as emendas oferecidas, salvo as exceções previstas neste Regimento:

I — de três dias, nas matérias em Regime de Urgência;

Há, como demonstrado, preceito legal e cogente inserto no Regimento Interno, estabelecendo prazo específico, que vem sendo deliberadamente violado pelo Presidente do Poder Legislativo local.

Com efeito, essa omissão deliberada do Presidente da ALERJ, a par de caracterizar a sua atuação arbitrária e anti-regimental, vulnera, a todas as luzes, o princípio de harmonia e independência dos Poderes, cristalizado no art. 7º, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro."

4. Faço total abstração desse segmento da inicial, que nada tem a ver com a ação direta. Não duvido do que ele contém, admito mesmo correta a exposição dos fatos; só que o procedimento incivil do presidente da Assembléia, como se alega, em nada interessa à ação direta; para eles solução existe e a própria exposição menciona o remédio legal adequado, que, de resto, teria mesmo sido usado. Desse modo, desconsidero por inteiro essas alegações.

5. Feita essa dicotomia, passo a examinar a questão. Segundo o autor, o art. 99, IV, e uma cláusula do § 1º do art. 143, vulneram o postulado da separação de Poderes e o direito fundamental de ir e vir, de entrar e sair do território nacional.

6. Os preceitos violam a independência e harmonia dos Poderes? Não me parece exata a proposição. Pode-se discutir a sabedoria do dispositivo, pode-se duvidar do seu acerto, pode-se preferir, por exemplo, a fórmula norte-americana que prescinde da licença, mas dizer que a Constituição do Rio de Janeiro, no particular, é inconstitucional, porque ofensiva à independência e separação dos poderes, é um excesso que não encontra respaldo na história comparada das instituições políticas. Se é certo, como se lê no início da petição, que "minorias políticas adversárias, mal intencionadas, atravancam a tramitação da licença autorizativa, valendo-se de toda a sorte de ardis regimentais", estar-se-á frente a um abuso ou a uma incompreensão; de um ato incivil, mas não em face de uma inconstitucionalidade. Fosse assim e forçoso seria reconhecer que, até 1988, as nossas Constituições teriam consagrado, em um artigo a separação dos Poderes e em outro a sua violação, porque até a Constituição de 1988, e desde a Constituição Imperial de 1824, o Chefe de Estado, para se ausentar do território nacional, precisava de autorização do Poder Legislativo. Foi a atual Constituição que, abrandando a regra tradicional, estabeleceu que, até 15 dias, o Presidente da República pode ausentar-se do país, independente de licença parlamentar.

Tenho aqui, os artigos das Constituições brasileiras que estabeleceram e estabelecem, de um lado a independência e harmonia dos Poderes e, de outro, os artigos que exigiam e exigem a autorização legislativa para o Chefe de Estado ausentar-se do Brasil.

Quanto à separação de Poderes, a Constituição do Império,

de 1824, arts. 8º e 9º,
de 1891, art. 15,
de 1934, art. 3º,
de 1946, art. 36,
de 1967, art. 6º,
de 1969, art. 6º
de 1988, art. 2º

Quanto à licença para se ausentar do território nacional:

Constituição de 1824, art. 104,
Constituição de 1891, art. 45,
Constituição de 1934, art. 55,
Constituição de 1946, art. 85,
Constituição de 1967, art. 82,
Constituição de 1969, art. 80,
Constituição de 1988, art. 83.

Aurelino Leal recomendava que se consultasse o direito estadual para esclarecer pontos duvidosos da Constituição. Diz ele, às primeiras páginas de sua "Teoria e Prática da Constituição Federal":

> "Considero também que em certos casos de dúvida não desvale uma consulta ao direito constitucional geral do País, isto é, a todas as Constituições estaduais, contemporâneas da federal. ... As Constituições locais são manifestamente complemento da euritmia do regime. Quando, pois, for preciso entender a Constituição no seu conjunto, examinar-lhe a harmonia geral, o desdobramento lógico das suas partes, os elos que a tornam um todo perfeito, a consulta a que me refiro será propícia, ou se trate de construir uma Constituição do Estado ou a própria Constituição Federal," p. 12 e 13.

Pois bem, Senhor Presidente, como procederam as Constituições dos Estados, em relação a esta matéria?

Sete Constituições seguiram o modelo Federal: até 15 dias, o Governador independe de licença para viajar ao exterior:

São Paulo, art. 20, IV
Pernambuco, art. 14, XIV
Maranhão, art. 31, VII
Espírito Santo, art. 56, VII
Alagoas, art. 79, VII

Rio Grande do Norte, art. 15, III
Paraíba, art. 54, II.

Já as demais Constituições mantiveram a orientação tradicional do nosso direito, exigindo autorização legislativa para o Governo ausentar-se do território nacional:

Minas Gerais, art. 62, XII
Acre, art. 44, XXXI e LXXIV
Amapá, art. 95, IV
Amazonas, art. 28, III
Bahia, art. 71, V
Goiás, art. 11, II
Mato Grosso, art. 64, § 1º
Mato Grosso do Sul, art. 63, XIII
Pará, art. 92, XXIV e CXXXII
Paraná, art. 54, XI
Piauí, art. 63, I
Rio de Janeiro, art. 99, III e art. 143, § 1º
Rondônia, art. 29, XIV e LXI, § 1º
Roraima, art. 33, XIV e LIX
Santa Catarina, art. 40, IV, letra "c"
Rio Grande do Sul, art. 53, IV
Sergipe, art. 47, VII
Tocantins art. 19, X

Ceará — refere-se apenas à viagem ao exterior.

Como se vê, o tema admite soluções distintas; a solução a ser adotada não terá necessariamente uniforme, não há de ser obrigatoriamente padronizada.

De modo que, não me parece aceitável o primeiro fundamento da alegada inconstitucionalidade. Nem mesmo plausível, quanto mais vigoroso e manifesto.

7. O segundo fundamento diz respeito à liberdade de locomoção. Segundo o inciso XV do art. 5º:

> "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."

Nos termos da lei. Também, aqui não há novidade. Não é novidade da Constituição de 1988, esta cláusula; ela é velha. É interessante, aliás, notar que a despeito de todos os acidentes e incidentes institucionais havidos em nosso País existe um fundo que é permanente em nosso Direito Constitucional, é o Direito Constitucional histórico, que começou no Código de 1824 e que perdura até hoje, salvo alguns desvios mais gritantes, em determinados momentos, que, felizmente, o tempo se encarregou de eliminar. A verdade é que existe um pecúlio constitucional brasileiro, embora se mudem as vestes dos preceitos, as vezes inutilmente, para dizer a mesma coisa, quando se presume que a mudança da redação de uma lei é para alterar-lhe o sentido; até a ordem das matérias tem sido alterada como se pudesse ter algum significado. Mas, em boa parte, existe continuidade.

Em verdade, porém, gostamos de começar tudo de novo o que é prejudicial ao aperfeiçoamento das instituições, pois interrompe a sua evolução progressiva e enseja as mais disparatadas interpretações.

Na inicial alude-se ao fato de Jefferson, o grande Presidente dos Estados Unidos, ter-se ausentado durante 796 dias dos seus dois períodos de governo, mencionando-se a propósito a obra de Corwin, The President, (1968, p. 67). Corwin diz exatamente isto: "Thomas Jefferson era o que com maior freqüência se havia ausentado da Capital somando 796 os seus dias de ausência." Da Capital, não do país, observo.

Aliás, segundo se lê em Watson, On The Constitution, II, p. 1010 e 1011, Washington se ausentou 181 dias, Madison 637, e Jefferson 796. Acontece que o Presidente Washington tinha o bom gosto de trocar a Capital dos Estados Unidos que não era Washington, só inaugurada em 1814, por um lugar belíssimo, Mount Vernon, sobre o Potomac; de modo que era perfeitamente compreensível que ele trocasse a Capital, pela sua bela casa. Madison também tinha sua casa em Montpellier; Jefferson em Monticello, na Virgínia. Quer dizer que o fato do Presidente se ausentar "da Capital", não tem nada de excepcional; eles se ausentavam da Capital, e não do País. Quando Jefferson encerrou sua segunda presidência a cidade de Washington ainda estava no papel.

Digo isto apenas para quebrar um pouco a monotonia deste voto.

Alega-se a liberdade de locomoção. Mas eu pergunto: a liberdade de locomoção começou agora, em 1988? Não. A Constituição do Império, no art. 6º, consagra-a. A Constituição de

1891, art. 72, § 10, consagra-a. A Constituição de 1934, no art. 113, nº 14, consagra a liberdade de locomoção. A Constituição de 1946, no art. 142, também a consagra. A Constituição de 1967, no art. 150, § 26, da mesma forma, consagra a liberdade de locomoção. A Carta de 1969, no § 26 do art. 153, igualmente; e a atual, no art. 5º, inciso XV, da mesma forma. E eu me pergunto: será que durante mais de 150 anos a liberdade de locomoção foi negada pela própria Constituição, que exigia mais do que a atual, que o Chefe do Estado não se ausentasse do País, ainda que por um dia, sem licença do Congresso? Acho um pouco estranho. Nem recorro à doutrina, nada disto, registro um fato histórico.

Esta liberdade de circulação é tradicional no nosso direito, desde que o País se fez independente, desde que passou a ter vida constitucional, contudo, desde que o Brasil é Brasil, quer dizer, desde sua primeira Constituição, logo após a independência, que os fundadores da nação entenderam que o Chefe do Estado, exatamente por ser Chefe do Estado, não pode ausentar-se do território nacional sem ciência e licença da representação popular. A regra é sábia, é necessária, é conveniente? Não me cabe apreciá-la a essa luz. Parece-me até louvável a fórmula de 1988 — sem licença do Congresso o Presidente pode ausentar-se até 15 dias; isto porque, hoje, os Presidentes se locomovem mais do que ontem e, para participar de determinados eventos, não raro que os Chefes de Estado se ausentem de seus países por um ou dois dias. Mas, daí a concluir que a cláusula sesquicentenária viola a liberdade de locomoção assegurada a qualquer cidadão vai uma distância imensurável.

Se a mania de fazer Constituição não tivesse outro inconveniente bastaria este que estamos a presenciar. Promulgada uma Constituição, que reescreve velhos preceitos, surgem as mais surpreendentes interpretações em territórios de tranqüilo entendimento e pacífica compreensão.

De 1824 a 1988, nunca jamais se duvidou da legitimidade da norma constitucional que impõe ao Chefe do Estado determinados deveres decorrentes do próprio fato de ser Chefe de Estado, entre eles o de permanecer no país e dele só ausentar-se mediante autorização parlamentar. Do Imperador D. Pedro I ao Presidente Sarney, nenhum Chefe de Estado e sentiu agravado em sua liberdade de locomoção e todos se curvaram ao seu mandamento, D. Pedro II, Campos Salles, Getúlio Vargas, Eurico Dutra, Café Filho, Juscelino Kubitschek, Emílio Medici, Ernesto Geisel, João Figueiredo, José Sarney. São 164 anos de experiência constitucional, que não podem ser apagados, nem ignorados.

7. Passo agora ao exame de outro aspecto também de singular importância. Se os Estados têm de repetir, servilmente, o que está na Constituição Federal, porque está na Constituição Federal (é claro, há determinados preceitos que são de observância obrigatória, querendo ou não querendo o Estado), não seria melhor que fossem dispensados de elaborar as suas Constituições? Melhor seria fazer como em 1930, quando editado decreto com nome de Lei Orgânica do Governo, com dispositivos aplicáveis aos interventores, ou reeditar o Decreto-Lei 1.202, de 1939, que no Estado Novo regulava as atribuições e as responsabilidades dos interventores.

Se os Estados não podem dispor sobre a movimentação interna ou externa de seus Governadores, por que e para que ter uma lei pomposamente chamada de Constituição?

Não é que eu dê grande importância a esses dispositivos, que podem variar desde a fórmula argentina, que veda que ao Presidente da Nação ausentar-se da Capital sem autorização do Congresso (art. 86, nº 21), salvo a hipótese de o Congresso estar em recesso e, por motivo de serviço público, — até a largueza da Constituição norte-americana que dá ao Presidente ampla liberdade de movimento.

Falou-se em Jefferson, e suas ausências da Capital, mas por que não lembrar que Wilson se deslocou para Paris onde permaneceu seis meses, participando da conferência de Versalhes, e continuou a exercer a presidência da República? E quantas e quantas vezes o Presidente Roosevelt, nos tempos da guerra, se locomoveu para lugares distantes e debaixo de um segredo total, evidentemente, sem que o Congresso fosse informado? Isto permite a constituição americana. Pode-se discutir, volto a di-

zer, a sabedoria da cláusula constitucional brasileira, mas daí a pretender que ela tenha de ser copiada pelos Estados vai uma diferença substancial.

Nem me refiro ao fato de serem qualitativamente distintas as atribuições do Presidente e dos Governadores. Para não dizer mais nada, lembraria apenas que a política externa é nacional e que o Presidente é quem lhe traça os rumos.

Mas, Sr. Presidente, não se declara a inconstitucionalidade de uma lei senão quando manifesta, segundo expressão consagrada. A interpretação que agora se está dando a preceitos constitucionais, como a liberdade de locomoção e a independência de poderes, nunca, jamais foi dada em mais de século e meio! Lembro, a propósito, uma frase de Holmes, em New York Trust Co. v. Eisner "uma página de história vale tanto quanto um tratado de lógica", "a page of history is worth a volume of logic", 256 US 349.

Por isso volto a dizer que não recorro a tratadistas, mas à nossa experiência constitucional para afastar, no caso, a pecha de inconstitucionalidade argüida na presente ação. Por fim, Sr. Presidente, veja a situação parodoxal que se criaria com o deferimento da cautelar, quando se pretende que o texto estadual não devesse afastar-se do texto federal. A sua inconstitucionalidade seria por estrapolar e entrar em colisão com o texto federal. Mas, acolhido o pedido e suspenso o inciso IV do art. 99 da Constituição do Rio de Janeiro e o parágrafo primeiro do art. 143, na parte "nem do território nacional por qualquer prazo", ficaria o Governador livre de qualquer limitação para ausentar-se do País, quer dizer, ficaria liberto das limitações que a Constituição Federal estabelece em relação ao Presidente da República!

Por essas razões, fiquei perplexo quando vi que se deferia a cautelar e pedi vista dos autos; mas não queria, de forma alguma, retardar o julgamento deste feito e, por isso, devolvo a vista, 24 horas depois de recebidos os autos. Pedindo todas as vênias ao eminente Relator e aos Ministros que o acompanharam, indefiro a cautelar.

VOTO

O *Senhor Ministro Octávio Gallotti:* — Sr. Presidente, sem assumir compromisso quanto à decisão definitiva que caberá ao Tribunal proferir, penso que na fundamentação jurídica do pedido, há suficiente relevo para que se venha a deferir a cautelar.

Peço vênia ao eminente Ministro Paulo Brossard, a despeito do reconhecido brilho de seu voto, para acompanhar o voto do eminente Relator e daqueles que o seguiram, deferindo a medida requerida.

VOTO

O *Senhor Ministro Néri da Silveira* : — Sr. Presidente. Quando se iniciou o julgamento, acompanhando os debates que então se desenvolveram e os votos proferidos, já havia firmado convicção em torno da matéria relativa à cautelar.

Com a devida vênia do Sr. Ministro Paulo Brossard, penso que, nos limites da cautelar, não se pode deixar de reconhecer a relevância dos fundamentos do pedido e as razões de conveniência para deferir a liminar, bem desenvolvidas no voto do ilustre Ministro Relator.

Acompanho, assim, o eminente Ministro Relator, deferindo a cautelar.

VOTO

O Sr. Ministro Moreira Alves: — Sr. Presidente, com a devida vênia, indefiro a liminar.

VOTO

O *Senhor Ministro Sydney Sanches* (Presidente): — O voto do eminente Ministro Paulo Brossard impressionou-me muito. Por ora, não descarto a hipótese de, no mérito, chegar às mesmas conclusões de S. Exa. Mas não posso negar relevância aos fundamentos jurídicos da inicial.

O "periculum in mora" existe porque, enquanto não se resolve o impasse noticiado nos autos, há, pelo menos, um risco de conflito entre os Poderes.

Considerando de todo conveniente eliminar-se cautelarmente, esse risco, defiro a medida requerida, para suspender os dispositivos impugnados.

EXTRATO DA ATA

ADIn 678-9 — RJ — medida liminar — Rel.: Min. Marco Aurélio. Reqte.: Governador do Estado do Rio de Janeiro. Reqda.: Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro.

Decisão: Após os votos dos Ministros Relator, Ilmar Galvão, Carlos Velloso, Celso de Mello e Sepúlveda Pertence, deferindo a medida cautelar, para suspender a eficácia do inciso IV do art. 99 da Constituição Estadual do Rio de Janeiro e das expressões "nem do território nacional por qualquer prazo", contidas no parágrafo 1º do art. 143, antigo 140, da mesma Constituição, o julgamento foi adiado em virtude do pedido de vista dos autos, formulado pelo Min. Paulo Brossard. Após o Relatório, ausentou-se o Min. Célio Borja, em virtude da necessidade de presidir Sessão do Tribunal Superior Eleitoral. Procurador-Geral da República, Dr. Moacir Antônio Machado da Silva, substituto. Plenário, 13.02.92.

Decisão: Por maioria de votos, o Tribunal deferiu medida cautelar, para suspender a eficácia do inciso IV do art. 99 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro e das expressões "nem do território nacional por qualquer prazo", contidas no parágrafo 1º do art. 143, antigo 140, da mesma Constituição, vencidos os Ministros Paulo Brossard e Moreira Alves, que a indeferiam. Votou o Presidente. Não votou o Min. Célio Borja, por não se achar habilitado, uma vez que se ausentara, ocasionalmente, após o Relatório, na primeira assentada, para presidir Sessão do Tribunal Superior Eleitoral. Plenário, 26.02.92.

Presidência do Senhor Ministro Sydney Sanches. Presentes à sessão os Senhores Ministros Moreira Alves, Néri da Silveira, Octávio Gallotti, Célio Borja, Paulo Brossard, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso, Marco Aurélio e Ilmar Galvão.

Procurador-Geral da República, Dr. Aristides Junqueira Alvarenga.