

03/04/2014

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 775 RIO GRANDE DO SUL**

**RELATOR** : **MIN. DIAS TOFFOLI**  
**REQTE.(S)** : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO  
SUL  
**ADV.(A/S)** : GABRIEL P. FADEL E OUTRO  
**INTDO.(A/S)** : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO  
GRANDE DO SUL  
**ADV.(A/S)** : REGIS ARNOLDO FERRETTI E OUTROS

**EMENTA**

**Ação direta de inconstitucionalidade. Artigo 53, inciso IV, e art. 81, ambos da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Necessidade de prévia autorização da Assembleia Legislativa para o afastamento do governador e do vice-governador do País por qualquer tempo. Princípio da simetria. Princípio da separação dos Poderes. Confirmação da medida cautelar. Procedência.**

1. A Carta da República, em seus arts. 49, inciso III, e 83, dispôs ser da competência do Congresso Nacional autorizar o presidente e o vice-presidente da República a se ausentarem do País quando a ausência for por período superior a quinze dias.

2. Afronta os princípios da separação dos Poderes e da simetria disposição da Constituição estadual que exige prévia licença da Assembleia Legislativa para que o governador e o vice-governador se ausentem do País por qualquer prazo.

3. Trata-se de mecanismo do sistema de freios e contrapesos, o qual somente se legitima nos termos já delineados pela própria Lei Maior, sendo vedado aos estados-membros criar novas ingerências de um Poder na órbita de outro que não derivem explícita ou implicitamente de regra ou princípio da Lei Fundamental. Precedentes.

4. Ação direta julgada procedente.

**ACÓRDÃO**

**ADI 775 / RS**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, sob a presidência do Senhor Ministro Joaquim Barbosa, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos e nos termos do voto do Relator, em julgar procedente a ação direta e declarar a inconstitucionalidade das expressões “ou do País por qualquer tempo” ou “por qualquer tempo”, contidas, respectivamente, no inciso IV do art. 53 e no art. 81, ambos da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.

Brasília, 3 de abril de 2014.

MINISTRO DIAS TOFFOLI

Relator

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 775 RIO GRANDE DO SUL**

**RELATOR** : **MIN. DIAS TOFFOLI**  
**REQTE.(S)** : **GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**  
**ADV.(A/S)** : **GABRIEL P. FADEL E OUTRO**  
**INTDO.(A/S)** : **ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**  
**ADV.(A/S)** : **REGIS ARNOLDO FERRETTI E OUTROS**

**RELATÓRIO**

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):**

Cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade, com pedido de medida cautelar, ajuizada em 3 de setembro de 1992 pelo Governador do Estado do Rio Grande do Sul, tendo por objeto as expressões (i) “*ou do País por qualquer tempo*” contida no inciso IV do art. 53 e (ii) “*por qualquer tempo*” do art. 81, ambos da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.

Eis o teor dos mencionados dispositivos (em negrito as expressões impugnadas):

“Art. 53 – Compete exclusivamente à Assembleia Legislativa, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:

(...)

IV – autorizar o Governador e o Vice Governador a afastar-se do Estado por mais de quinze dias, **ou do País por qualquer tempo.**”

“Art. 81 – O Governador e o Vice Governador não poderão, sem licença da Assembleia Legislativa, ausentarem-se do País, **por qualquer tempo**, nem do Estado, por mais de quinze dias, sob pena de perda do cargo.”

Afirma o autor que as expressões atacadas, ao imporem a necessidade de autorização parlamentar para que o Governador e o Vice-Governador se ausentem, por qualquer tempo, do País, violam o princípio da independência e da harmonia entre os poderes, uma vez que

**ADI 775 / RS**

restringiriam a liberdade de locomoção do chefe do Poder Executivo, restrição essa que não encontra amparo no texto Constitucional.

Aponta, ainda, violação ao art. 25, **caput**, da Constituição e ao art. 11 do ADCT, uma vez que o poder constituinte decorrente estadual não teria observado os princípios regedores da Constituição Federal.

Distribuído o processo, os autos foram então conclusos ao Ministro Relator, **Celso de Mello**, que submeteu a controvérsia ao Plenário da Corte em 23 de outubro de 1992, quando, por maioria, foi deferida a liminar para suspender a eficácia das expressões impugnadas, tendo sido a ementa assim redigida:

“GOVERNADOR E VICE-GOVERNADOR DO ESTADO - AFASTAMENTO DO PAÍS POR QUALQUER TEMPO - NECESSIDADE DE AUTORIZAÇÃO DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA, SOB PENA DE PERDA DO CARGO - ALEGADA OFENSA AO POSTULADO DA SEPARAÇÃO DE PODERES - MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA. A FISCALIZAÇÃO PARLAMENTAR COMO INSTRUMENTO CONSTITUCIONAL DE CONTROLE DO PODER EXECUTIVO: GOVERNADOR DE ESTADO E AUSÊNCIA DO TERRITÓRIO NACIONAL. - O Poder Executivo, nos regimes democráticos, há de ser um poder constitucionalmente sujeito à fiscalização parlamentar e permanentemente exposto ao controle político-administrativo do Poder Legislativo. - A necessidade de ampla fiscalização parlamentar 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 consequências político-jurídicas que derivam da consagração constitucional do princípio republicano e da separação de poderes. - A autorização parlamentar a que se refere o texto da Constituição da República (prevista em norma que remonta ao período imperial) - necessária para legitimar, em determinada situação, a ausência do Chefe do Poder Executivo (ou de seu Vice) do

**ADI 775 / RS**

território nacional - configura um desses instrumentos constitucionais de controle do Legislativo sobre atos e comportamentos dos nossos governantes. - Plausibilidade jurídica da pretensão de inconstitucionalidade que sustenta não se revelar possível, ao Estado-membro, ainda que no âmbito de sua própria Constituição, estabelecer exigência de autorização, ao Chefe do Poder Executivo local, para afastar-se, 'por qualquer tempo', do território do País. Referência temporal que não encontra parâmetro na Constituição da República. Precedentes." (Rel. Min. **Celso de Mello**, DJ de 1º/12/06).

Instada a prestar informações, a Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul defendeu a constitucionalidade das expressões com fundamento no poder de auto-organização conferido aos Estados-membros pela Constituição Federal (fls. 89 a 111).

O Advogado-Geral da União (fls. 136 a 150) manifestou-se pela procedência do pedido, de modo que seja declarada a inconstitucionalidade das expressões "ou do país por qualquer tempo" e "por qualquer tempo", respectivamente inscritas nos arts. 53, IV, e 81 da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.

O Procurador-Geral da República (fls. 152 a 157) opinou pela procedência da ação, conforme a ementa a seguir:

**"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EXPRESSÕES CONTIDAS EM DISPOSITIVOS DA CONSTITUIÇÃO DO RIO GRANDE DO SUL, QUE, NO CONTEXTO EM QUE ESTÃO, PROÍBEM QUE O GOVERNADOR E O VICE-GOVERNADOR DO ESTADO SE AUSENTEM DO PAÍS, SEJA PELO PRAZO QUE FOR, SEM AUTORIZAÇÃO DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA, E DISPÕEM QUE TAIS AUTORIDADES PERDERÃO O CARGO EM CASO DE VIAGEM NÃO AUTORIZADA. INOBSERVÂNCIA DO MODELO FEDERAL, SEGUNDO O QUAL O BENEPLÁCITO PARLAMENTAR SOMENTE É EXIGIDO PARA HIPÓTESE DE O CHEFE DO EXECUTIVO E**

**ADI 775 / RS**

O SEU VICE SE AUSENTAREM DO TERRITÓRIO NACIONAL POR MAIS DE 15 DIAS – ART. 49, INCISO III, E 83 DA CF. PRECEDENTES DESSA CORTE. PARECER PELA PROCEDÊNCIA DO PEDIDO” (fl. 152).

É o relatório.

Distribuem-se cópias aos Senhores Ministros (art. 9º da Lei n. 9.868/99 e art. 172 do RISTF).

A julgamento pelo Plenário.

03/04/2014

PLENÁRIO

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 775 RIO GRANDE DO SUL**

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO DIAS TOFFOLI (RELATOR):**

Como relatado, cuida-se de ação direta de inconstitucionalidade em que se questiona a validade de expressões constantes na Constituição do Estado do Rio Grande do Sul que determinam a necessidade de autorização prévia pela Assembleia Legislativa do Estado para que Governador e o Vice-Governador se ausentem, por qualquer tempo, do País.

No julgamento da medida cautelar, o Tribunal entendeu presente a plausibilidade jurídica da pretensão de inconstitucionalidade, em virtude de as disposições estabelecerem exigência que não encontra parâmetro na Constituição Federal.

Subsistem as razões do deferimento da medida liminar, que, muito embora referentes a um julgamento cautelar, são suficientemente densas para amparar uma apreciação de caráter definitivo.

Com efeito, a Carta da República, ao tratar da matéria em seus arts. 49, inciso III, e 83, dispôs ser da competência do Congresso Nacional autorizar o Presidente e o Vice-Presidente a se ausentarem do País **quando a ausência for por período superior a quinze dias**. Confira-se:

“Art. 49 – É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

(...)

III – autorizar o Presidente e o Vice-Presidente da República a se ausentarem do País, **quando a ausência exceder a quinze dias;**

(...).”

“Art. 83 – O Presidente e o Vice-Presidente da República não poderão, sem licença do Congresso Nacional, ausentar-se do País **por período superior a quinze dias**, sob pena de perda

**ADI 775 / RS**

do cargo.”

Como bem destacado pelo eminente Ministro **Celso de Mello**, quando do julgamento da medida cautelar,

“[a] autorização parlamentar a que se refere o texto da Constituição da República – necessária para legitimar, em determinada situação, a ausência do Chefe do Poder Executivo (ou de seu Vice) do território nacional – configura um desses instrumentos constitucionais de controle do legislativo sobre atos e comportamento dos governantes”.

Trata-se, portanto, de mecanismo do sistema de freios e contrapesos, o qual somente se legitima nos termos já definidos pela própria Lei Maior. Isso porque a Carta da República, ao positivizar o princípio da separação dos Poderes, nos termos do seu art. 2º (“são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”), conferiu a ele delineamento próprio, cuja formulação adotada há de ser imposta a todos os estados-membros da Federação.

Nas palavras do Ministro **Sepúlveda Pertence**, “[a] fiscalização legislativa da ação administrativa do Poder Executivo, não há dúvida, é um dos contrapesos da Constituição Federal à separação e independência de Poderes: cuida-se, porém, de interferência que só a Constituição da República pode legitimar”, não sendo “dado criar novas interferências de um Poder na órbita de outro, que não derive explícita ou implicitamente de regra ou princípio da Lei Fundamental da República” (ADI nº 3.046/SP, Relator o Ministro **Sepúlveda Pertence**, DJ de 28/5/2004).

Nesses termos, conforme consolidada jurisprudência desta Corte, é a Constituição da República a grande legitimadora dos mecanismos de freios e contrapesos, sendo vedado aos estados-membros criar novas ingerências de um Poder na órbita de outro que não derivem explícita ou implicitamente de regra ou princípio da Lei Fundamental (ADI nº 1.905/RS-MC; Rel. Min. **Sepúlveda Pertence**; DJ de 5/11/04; ADI nº 3.046/SP; Min. Rel. **Sepúlveda Pertence**; DJ de 28/5/04; ADI 2.911/ES; Rel. Min. **Ayres Britto**, DJ de 2/2/07).

Ora, muito embora a Constituição, consoante o comando do **caput**



**ADI 775 / RS**

do art. 25 da Carta de 1988, tenha deferido aos estados-membros o poder de se auto-organizarem e se regerem pelas suas próprias Constituições, o poder constituinte decorrente encontra limites nos princípios estabelecidos na Carta Federal. Nesse sentido, é também o teor do art. 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:

“Art. 11 – Cada Assembleia Legislativa, com poderes constituintes, elaborará a Constituição do Estado, no prazo de um ano, contado da promulgação da Constituição Federal, obedecidos os princípios desta.”

Desse modo, as disposições da Carta do Estado do Rio Grande do Sul, ao exigirem prévia autorização do parlamento estadual para que o Governador e o Vice-Governador possam se ausentar do país **por qualquer tempo**, não se ajustam ao modelo federal, que exige autorização do Congresso Nacional apenas para a ausência do Presidente da República e de seu Vice por **período superior a quinze dias**, restando configurada, portanto, a ofensa aos princípios da separação dos Poderes e da simetria (art. 25 da Constituição e art. 11 do ADCT).

É vasta a jurisprudência da Corte no julgamento de casos análogos. Confira-se:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE GOIÁS. GOVERNADOR E VICE-GOVERNADOR. LICENÇA PARA SE AUSENTAREM DO PAÍS POR QUALQUER PERÍODO. 1. Afronta os princípios constitucionais da harmonia e independência entre os Poderes e da liberdade de locomoção norma estadual que exige prévia licença da Assembléia Legislativa para que o Governador e o Vice-Governador possam ausentar-se do País por qualquer prazo. 2. Espécie de autorização que, segundo o modelo federal, somente se justifica quando o afastamento exceder a quinze dias. Aplicação do princípio da simetria. Precedentes. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente” (ADI nº 738/GO, Tribunal Pleno, Relator o Ministro **Maurício Corrêa**, DJ

**ADI 775 / RS**

de 7/2/03).

“CONSTITUCIONAL. GOVERNADOR DO ESTADO: AUSÊNCIA DO TERRITÓRIO NACIONAL POR QUALQUER PRAZO: EXIGÊNCIA DE AUTORIZAÇÃO PRÉVIA DA ÁSSEMBLÉIA LEGISLATIVA: INCONSTITUCIONALIDADE. Constituição do Estado do Rio de Janeiro, inc. IV do art. 99; § 1º do art. 143. Constituição Federal, artigo 49, III. I. - Extensibilidade do modelo federal - C.F. , art. 49, III - aos Estados- membros: a autorização prévia da Assembléia Legislativa para o Governador e o Vice- Governador se ausentarem do território nacional será exigida, se essa ausência exceder a quinze dias. II. - Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente” (ADI nº 678/RJ, Tribunal Pleno, Relator o Ministro **Carlos Velloso**, DJe de 19/9/02).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 74 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO ACRE. Este Supremo Tribunal, por meio de reiteradas decisões, firmou entendimento de que as normas que subordinam a ausência do Governador do Estado do território nacional, por qualquer período, à autorização prévia das Casas Legislativas Estaduais, ferem o princípio da independência e da harmonia entre os Poderes, além do princípio da liberdade de locomoção. Precedente: ADiMC 678/RJ. Ação direta que se julga procedente, para declarar a inconstitucionalidade da expressão ‘por qualquer tempo’, constante da norma estadual acima mencionada” (ADI nº 703/AC, Tribunal Pleno, Relatora a Ministra **Ellen Gracie**, DJ de 4/10/02).

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA CAUTELAR. AUTORIZAÇÃO DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA PARA QUE O GOVERNADOR E O VICE- GOVERNADOR SE AUSENTEM DO ESTADO. MODELO DA CARTA FEDERAL. RESTRIÇÃO DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. IMPOSSIBILIDADE. 1. A Constituição Federal

**ADI 775 / RS**

(artigo 49, III) estabelece que o Congresso Nacional tem competência para autorizar o Presidente e o Vice-Presidente da República a se ausentarem do País, quando a ausência exceder a quinze dias. 2. Não se ajusta ao arquétipo federal, a que deve obediência, na hipótese, a Constituição Estadual que exige seja autorizada a ausência do Governador e do Vice-Governador 'por qualquer tempo'. Restrição do direito do Governador e de seu Vice, fora da regra que a própria Carta Federal concedeu ao Presidente e Vice-Presidente da República. Precedentes. Deferimento da medida cautelar" (ADI nº 2.453/PR-MC, Tribunal Pleno, Relator Ministro **Maurício Corrêa**, DJ de 24/8/01).

Com essas considerações, na linha da jurisprudência desta Corte, voto pela procedência do pedido, para declarar a inconstitucionalidade das expressões (i) "ou do País por qualquer tempo", contida no inciso IV do art. 53, e (ii) "por qualquer tempo", contida no art. 81, ambos da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul.

É como voto.

**03/04/2014**

**PLENÁRIO**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 775 RIO GRANDE DO SUL**

**VOTO**

**O SENHOR MINISTRO LUÍS ROBERTO BARROSO** - Senhor Presidente, estou acompanhando também o Relator, só com uma ressalva quanto à fundamentação, porque tenho algum grau de desconforto quanto ao princípio da simetria. Portanto, numa outra situação mais emocionante, voltaremos a debater. Mas, neste caso, não há nenhuma dúvida.

.....



**PLENÁRIO**

**EXTRATO DE ATA**

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 775**

PROCED. : RIO GRANDE DO SUL

**RELATOR : MIN. DIAS TOFFOLI**

REQTE.(S) : GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

ADV.(A/S) : GABRIEL P. FADEL E OUTRO

INTDO.(A/S) : ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

ADV.(A/S) : REGIS ARNOLDO FERRETTI E OUTROS

**Decisão:** O Tribunal, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, julgou procedente a ação direta e declarou a inconstitucionalidade das expressões "ou do País por qualquer tempo" ou "por qualquer tempo", contidas, respectivamente, no inciso IV do art. 53 e no art. 81, ambos da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul. Votou o Presidente, Ministro Joaquim Barbosa. Ausentes, neste julgamento, os Ministros Marco Aurélio e Ricardo Lewandowski. Plenário, 03.04.2014.

Presidência do Senhor Ministro Joaquim Barbosa. Presentes à sessão os Senhores Ministros Celso de Mello, Marco Aurélio, Gilmar Mendes, Ricardo Lewandowski, Cármen Lúcia, Dias Toffoli, Luiz Fux, Rosa Weber, Teori Zavascki e Roberto Barroso.

Procurador-Geral da República, Dr. Rodrigo Janot Monteiro de Barros.

p/ Luiz Tomimatsu  
Assessor-Chefe do Plenário