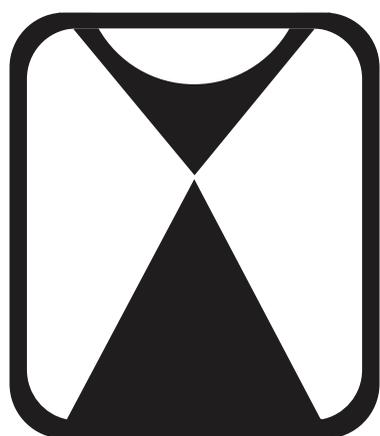


**25** **ANOS**  
da Constituição  
Mineira de 1989  
*teoria, prática,  
história, inovações*



**ASSEMBLEIA  
DE MINAS**  
Poder e Voz do Cidadão



**25** anos

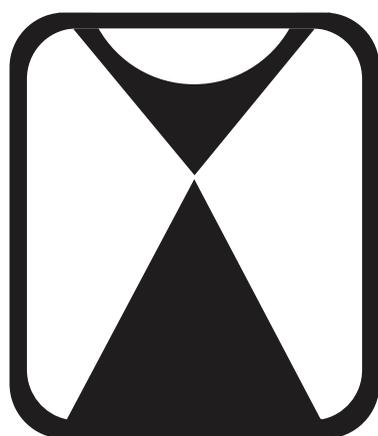
da Constituição  
Mineira de 1989

*teoria, prática,  
história, inovações*

### **Memória do Poder Legislativo**

A coleção Memória do Poder Legislativo é uma publicação da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, por meio da Gerência de Memória Institucional

1. Catálogo de bens tombados da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais
2. Mural *Da descoberta do Brasil ao ciclo mineiro do café*
3. Memorial da Assembleia de Minas: história, memória e cidadania
4. Mulheres na política: as representantes de Minas no Poder Legislativo
5. 25 Anos da Constituição



**25** anos

da Constituição  
Mineira de 1989

*teoria, prática,  
história, inovações*

© 2014, Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais

Este livro ou parte dele, incluídos texto e imagens, pode ser reproduzido por qualquer meio, desde que a fonte seja corretamente citada.

#### **MESA DA ASSEMBLEIA**

##### **Deputado Dinis Pinheiro**

Presidente

##### **Deputado Ivair Nogueira**

1º-vice-presidente

##### **Deputado Hely Tarquínio**

2º-vice-presidente

##### **Deputado Adelmo Carneiro Leão**

3º-vice-presidente

##### **Deputado Dilzon Melo**

1º-secretário

##### **Deputado Neider Moreira**

2º-secretário

##### **Deputado Alencar da Silveira Jr.**

3º-secretário

#### **SECRETARIA**

##### **Eduardo Vieira Moreira**

Diretor-geral

##### **Carlos Navarro**

Secretário-geral da Mesa

#### **Ficha técnica**

Escola do Legislativo e Gerência de Documentação e Informação

#### **Organizador**

Antônio José Calhau de Resende

#### **Revisão**

Celso Ivanovo

Gerência de Publicidade e Comunicação Visual

#### **Projeto gráfico, capa e editoração**

Gerência de Publicidade e Comunicação Visual

ISBN 9788585157470

Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais

Rua Rodrigues Caldas, 30 – Santo Agostinho

CEP 30.190-921 – Belo Horizonte – Minas Gerais

Telefone + 55 31 2108-7000

---

789 25 anos da Constituição Mineira de 1989: teoria, prática, história, inovações / Antônio José Calhau de Resende, organizador. - Belo Horizonte : Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2014.  
112 p. - (Coleção Memória do Poder Legislativo ; 5)

ISBN 9788585157470

1. Minas Gerais. [Constituição (1989)]. I. Resende, Antônio José Calhau de (org.). II. Minas Gerais. Assembleia Legislativa.

CDU 342.4(815.1)“1989”

---

## Sumário

APRESENTAÇÃO	7
INTRODUÇÃO	8
25 ANOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS: UMA ANÁLISE CRÍTICA DO PROCESSO CONSTITUINTE ESTADUAL	10
<i>José Alcione Bernardes Júnior</i>	
A COMPLEMENTARIDADE ENTRE DEMOCRACIA DIRETA E REPRESENTATIVA NO PARLAMENTO MINEIRO	26
<i>Jacqueline Passos da Silveira</i>	
CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL: SEPARAÇÃO DOS PODERES, FEDERALISMO E DEMOCRACIA	42
<i>Sérgio Pompeu de Freitas Campos</i>	
O CONTROLE DE LEGALIDADE DA ASSEMBLEIA DE MINAS SOBRE OS ATOS NORMATIVOS DO PODER EXECUTIVO	53
<i>Antônio José Calhau de Resende</i>	
APONTAMENTOS SOBRE OS MECANISMOS DE CUSTÓDIA CONSTITUCIONAL NO ÂMBITO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS	68
<i>Bruno Cláudio Penna Amorim Pereira</i>	
AS LIMITAÇÕES AO PODER DE TRIBUTAR DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS DE 1989	83
<i>Bernardo Motta Moreira</i>	
INVENTÁRIO DOS DOCUMENTOS DA IV ASSEMBLEIA CONSTITUINTE DO ESTADO DE MINAS GERAIS	96
<i>Welder Antônio Silva</i>	
OS AUTORES	112



## APRESENTAÇÃO

Os 25 anos de vigência da Constituição do Estado de Minas Gerais – a primeira carta estadual promulgada após a Constituição Federal, elaborada em um ambiente democrático e com ampla participação social – originaram a presente publicação, doravante peça importante da *Coleção Memória da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais*.

São sete estudos jurídicos que trazem luz sobre as principais inovações de nossa Carta em relação à Federal, dentro de um período recente da história, marcado pelo constante aperfeiçoamento da prática democrática.

Questões como o papel do Estado no âmbito federativo, a convivência entre democracia direta e representativa, os controles da constitucionalidade e da legalidade no seio das relações entre os Poderes, além de um olhar retrospectivo sobre o processo de elaboração da Constituição oferecem ao crivo de todos os interessados uma informação ao mesmo tempo clara e de relevante conteúdo.

É importante notar que, ao longo do período estudado, a Assembleia Legislativa deu um grande salto no sentido de revigorar a representação política por meio da ampliação dos mecanismos de participação popular na elaboração das políticas públicas. Assim, permitiu a construção, em Minas, de um projeto de desenvolvimento que responde cada vez mais aos anseios do conjunto de nossos cidadãos.

Rememorando, com o merecido respeito, o trabalho dos criadores da Constituição Estadual, o Legislativo atual reafirma seus compromissos com a modernização política mediante a participação de todos os segmentos da população e com uma maior autonomia para Minas Gerais no contexto federativo.

### **Deputado Dinis Pinheiro**

Presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais

## INTRODUÇÃO

A Constituição da República de 1988, popularmente conhecida como Constituição Cidadã, inaugurou um novo período no processo de redemocratização do Brasil, pois valorizou a cidadania, fortaleceu o Poder Legislativo, previu vários mecanismos de controle sobre o poder público e de participação popular, além de promover a consagração explícita dos princípios da dignidade da pessoa humana e do pluralismo político. Pela primeira vez na história do constitucionalismo brasileiro, a Constituição passou a ser considerada como verdadeira norma jurídica – diferente das Cartas anteriores, que não passavam de meros projetos políticos ou cartas de recomendações – o que caracteriza uma importante mudança de paradigma. Portanto, a força normativa da Constituição de 1988 e de seus princípios jurídicos são aspectos essenciais do Estado Democrático de Direito, que tem como premissas básicas a separação de Poderes e a submissão ao império da lei, além da enunciação e da garantia dos direitos fundamentais.

Nesse contexto histórico-político, é oportuno ressaltar que a Carta Mineira de 1989 foi a primeira Constituição Estadual a ser promulgada após a edição da Carta Republicana Federal, fato que comprova a preocupação do constituinte mineiro com a elaboração do principal documento legislativo estadual. Elaborada em um ambiente democrático e com ampla participação social, essa Carta Estadual é, sem dúvida alguma, a mais moderna e progressista de todas as Constituições já elaboradas no Estado.

No dia 21 de setembro de 2014, a Constituição mineira completa 25 anos de vigência, com mais de 90 emendas constitucionais aprovadas e anexadas ao seu texto original. No escopo da comemoração desse relevante ciclo de estabilidade democrática, foi constituído, no âmbito do Núcleo de Estudos e Pesquisas da Escola do Legislativo da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (Nepel), um grupo de trabalho composto por seis consultores da Casa, com a finalidade de destacar, em estudos específicos, as principais inovações da Carta Mineira em relação à Carta Federal, com ênfase nas questões teóricas e práticas que norteiam o exame da matéria. Essa coletânea de estudos jurídicos passa a integrar a *Coleção Memória do Poder Legislativo*, da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais.

O primeiro capítulo faz um balanço geral do processo constituinte estadual, em perspectiva crítica, com foco na questão federativa, calcada na autonomia política, principalmente no papel que cabe ao Estado membro no concerto das unidades da Federação brasileira.

O segundo trata da complementaridade entre democracia direta e representativa no Parlamento mineiro. O estudo visa a apresentar uma possibilidade de convivência entre ambas, com base em medidas que vêm sendo tomadas pela Assembleia para ampliar sua interlocução com a sociedade. Aqui, a ênfase recai sobre os diversos instrumentos de participação social utilizados pelo Legislativo estadual.

No terceiro capítulo, a abordagem é o controle de constitucionalidade da Constituição estadual sob a ótica da separação dos Poderes, do federalismo e da democracia. A análise destaca algumas normas constitucionais declaradas inconstitucionais

pelo Supremo Tribunal Federal e analisa os argumentos jurídicos utilizados pela Corte Suprema para fundamentar suas decisões, especialmente o princípio da simetria, associado ao clássico postulado da separação de Poderes.

Já o quarto cuida do controle de legalidade da Assembleia Legislativa sobre os atos normativos do Poder Executivo, no âmbito da relevante função fiscalizadora. O trabalho objetiva identificar os atos normativos editados pelo Executivo que foram efetivamente sustados pelo Parlamento mineiro no exercício do controle externo e estabelece uma relação entre as funções legislativa e fiscalizadora.

O quinto capítulo formula alguns apontamentos sobre os mecanismos de custódia constitucional no âmbito da Assembleia Legislativa, com destaque para o controle preventivo de constitucionalidade realizado pela Comissão de Constituição e Justiça, além do exame do veto do Executivo como instrumento de controle político do processo legislativo.

O sexto trata das limitações ao poder de tributar da Carta Mineira e tem por finalidade analisar os princípios e regras limitadores desse poder previstos na Constituição do Estado, fazendo um paralelo com as disposições correspondentes na Constituição Federal de 1988. O texto avalia a importância desses comandos normativos, as inovações introduzidas pelo constituinte mineiro e, sobretudo, sua aplicação pelos operadores do direito.

Por fim, o sétimo capítulo apresenta um inventário da documentação produzida durante o processo de elaboração da Constituição. As informações registradas nesses documentos permitem o conhecimento da origem, da estrutura, da competência e/ou do funcionamento da IV Assembleia Constituinte Mineira. Tais documentos são registros de identidade, localidade, história, cultura e memória pessoal e coletiva daqueles que participaram do processo de preparação e elaboração da Constituição Estadual.

Dessa forma, esperamos dar uma parcela de contribuição para o estudo de temas relevantes relacionados ao texto constitucional e despertar o interesse do leitor para a importância da Carta Mineira de 1989, que, a par de ser a expressão maior da autonomia política do Estado, serve como fundamento de validade para todas as leis e os demais atos jurídicos editados pelo poder público.

**Antônio José Calhau de Resende**

Organizador

# 25 ANOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS: UMA ANÁLISE CRÍTICA DO PROCESSO CONSTITUINTE ESTADUAL

*José Alcione Bernardes Júnior*

## **1 Considerações introdutórias**

Promulgada no dia 21 de setembro de 1989, a Constituição do Estado de Minas Gerais (MINAS GERAIS. Constituição, 1989) completa 25 anos de existência. Trata-se do documento político-jurídico mais relevante do Estado, que opera como matriz jurídica de estruturação e organização dessa importante unidade da Federação, bem assim como referência normativa para a produção legislativa estadual.

Cumprir dizer que a Carta Mineira foi gestada no contexto da redemocratização do País, sobrevivendo na esteira da Constituição da República (BRASIL. Constituição, 1988), promulgada um ano antes em meio à ampla mobilização social que acabou por se fazer sentir no âmbito dos trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, culminando na aprovação de um texto constitucional extenso e de caráter essencialmente compromissório. Desse modo, a Lei Maior transformou-se em um repositório natural das múltiplas aspirações e interesses de uma sociedade heterogênea e complexa, ávida por ver juridicamente assegurados os direitos e garantias próprios de um autêntico Estado Democrático de Direito, tanto mais que a sociedade brasileira retomava a trilha da redemocratização, após um sombrio período de supressão das liberdades públicas.

Também no plano estadual, reproduziu-se essa ampla mobilização popular por ocasião dos trabalhos da Constituinte mineira, com os diversos segmentos da sociedade civil organizada acorrendo ao Parlamento com vistas a fazer consignar na Carta Estadual suas aspirações normativas.

Após um quarto de século, cumpre fazermos um balanço geral do processo constituinte estadual, em perspectiva crítica, com particular atenção voltada para a questão federativa, em especial para o papel que toca ao estado membro no concerto das unidades da Federação.

## **2 O princípio federativo como parte integrante do núcleo intangível da Constituição**

Já em seu artigo inaugural, a Constituição da República explicita a forma federativa de Estado, a qual é referenciada novamente no §4º do art. 60, dispositivo consubstanciador das chamadas cláusulas pétreas, que compõem o núcleo intangível da Constituição. Assim, a forma federativa de Estado figura ao lado do voto direto, secreto, universal e periódico, do princípio da separação dos Poderes e dos direitos individuais, compondo um núcleo temático que, pela sua relevância e centralidade, confere identidade à Constituição e, por isso mesmo, refoge a qualquer possibilidade de alterações supervenientes decorrentes de maiorias eventuais, ainda que amparadas por um *quorum* qualificado. Dito de outro modo: nem mesmo no

exercício do poder constituinte derivado, que detém a prerrogativa de emendar a Constituição e delibera pelo voto de 3/5 dos membros do Legislativo, é possível afastar tais disposições, sob pena de desnaturar o texto constitucional. Trata-se de consensos mínimos, que não estão à disposição das maiorias, uma vez que decorrem de escolhas fundamentais feitas por ocasião da promulgação da Constituição e que lhe conferem uma identidade substancial.

Andou bem o constituinte federal ao erigir a forma federativa de Estado como cláusula pétrea, a interditar não só alterações constitucionais que ostensivamente objetivem sua eliminação, como também aquelas iniciativas tendentes a aboli-la. Desse modo, não serão sequer objeto de deliberação não só propostas de emendas constitucionais que abertamente preconizem a extinção da Federação como também aquelas que, por via oblíqua, visem ao tendencial esvaziamento do sistema federativo originalmente concebido pelo constituinte federal. Como exemplo dessa segunda hipótese, poderíamos imaginar uma proposta de emenda constitucional que, mantendo formalmente a Federação, promovesse uma repartição de competências legislativas que praticamente inviabilizasse o exercício da autonomia política dos estados e municípios.

Vê-se, pois, que o constituinte federal cercou-se de cuidados para assegurar a intangibilidade da Federação, o que se justifica em razão das inegáveis vantagens a ela inerentes, em especial quando se trata de um país com dimensões continentais, que seria ingovernável se não promovesse a descentralização política. Ademais, a forma federativa de Estado promove a aproximação entre governantes e governados, sobretudo nas instâncias municipais, onde tal interação se faz mais acentuada, o que só faz reforçar o regime democrático.

Na verdade, esse núcleo temático imodificável, representado pela existência de consensos mínimos ímunes mesmo às deliberações majoritárias, expressa a tensão que se verifica entre democracia e constitucionalismo, que devem ser vistos como termos constitutivos um do outro, numa relação de complementaridade e de implicação recíproca. Vale dizer, só há democracia se houver constitucionalismo e só há constitucionalismo se houver democracia. Tal nexos constitutivo decorre do fato de que, se o ideário da democracia gira em torno da noção de fonte do poder, pondo em primeiro plano a autodeterminação popular, a ideia-força do constitucionalismo reside na noção de limite do poder político, de modo que a autodeterminação popular deve balizar-se pela autolimitação popular (BINENBOJM, 2001). Assim, o espaço da deliberação majoritária há que respeitar os limites impostos pelo constituinte federal.

### **3 O espaço de discricionariedade legislativa dos estados membros no concerto da Federação: uma perspectiva crítica**

Feitas essas considerações, cumpre volver nossa atenção para o art. 25 da Constituição da República, disposição-chave da forma federativa de Estado. Consoante tal preceito, os estados organizam-se e regem-se pelas constituições e leis que adotarem, observados os princípios da Constituição da República. Eis aqui o traço distintivo de todo Estado Federal, consistente na existência de autonomia política no âmbito das partes que o compõem (unidades federativas), as quais compartilham de

poder político para a formação da vontade nacional, ao passo que o todo (o Estado Federal) é detentor de soberania política. Daí a necessidade de que as constituições e leis estaduais, expressão do poder autônomo, respeitem os princípios da Lei Maior, expressão do poder soberano.

Ressalte-se que a Federação brasileira é inspirada no modelo insculpido na Constituição dos Estados Unidos da América, sobretudo no que tange à chamada repartição constitucional de competências legislativas, pedra de toque da forma federativa. Assim, adotamos a técnica da competência residual, segundo a qual tudo quanto não estiver expressamente previsto como competência da União pode ser objeto de tratamento legislativo do estado. É o que resulta do parágrafo único do mencionado art. 25, vazado nos seguintes termos:

“Art. 25 – (...)

§1º – São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.”. (BRASIL. Constituição, 1988)

Contudo, não obstante as similaridades entre a Federação brasileira e a norte-americana, é preciso dizer que há diferenças marcantes, observáveis de plano quando se faz o cotejo entre uma e outra. A título exemplificativo, enquanto a pena de morte é vedada pelo nosso sistema constitucional, nos EUA é dado aos estados membros instituí-la ou não. Enquanto no Brasil a legislação civil se mostra uniforme em todo o território nacional, nos EUA ela comporta variações de estado para estado. Em suma, na Federação estadunidense, as unidades federativas gozam de maior autonomia política do que as unidades federativas brasileiras, o que se explica, em boa medida, pelo contexto histórico-social em que se formaram tais estados. No caso norte-americano, havia, em princípio, treze estados soberanos e independentes, recém libertos da colonização inglesa e que, num primeiro momento, se organizaram sob a forma confederativa, firmando um pacto de cooperação recíproca, sobretudo em assuntos de defesa interna e externa. Tratava-se, evidentemente, de um vínculo bem menos estreito do que o de uma federação, a começar pela base jurídica que o respaldava, qual seja, um tratado, que a qualquer momento poderia ser denunciado por qualquer dos signatários. Somente em um momento posterior foi adotada a forma federativa de Estado, de modo que cada Estado até então soberano e independente renunciou a sua soberania em favor do todo (o Estado Federal), preservando, contudo, autonomia política. A base jurídica dessa nova união passa a ser a Constituição. É natural que em um contexto como esse, haja diferenças culturais e históricas a serem preservadas entre as partes constitutivas do novo Estado.

Já no caso brasileiro, fizemos o movimento oposto. Passamos de um Estado Unitário para um Estado Federal. Fomos do todo para as partes, e não das partes para o todo, como no caso norte-americano. Nesse contexto, e tendo em vista que o grande desafio de uma federação é promover a unidade em meio à diversidade, é compreensível que, nessa tensão entre unidade e diversidade, a primeira tenha um peso significativo, sobretudo se tomarmos como termo de comparação o modelo americano.

Uma outra peculiaridade da Federação brasileira reforça ainda mais essa tendência à contração da autonomia política dos estados membros. Trata-se do fe-

deralismo de três níveis de governo: federal, estadual e municipal. Nesse desenho institucional os estados ficam como que comprimidos entre a União e os municípios. Estes últimos, por força do disposto no art. 30 da Constituição da República, estão investidos da competência para legislar sobre assuntos de interesse local. Retome-mos uma vez mais o exame do sistema constitucional de repartição de competências legislativas. O art. 22 da Constituição da República traz um extenso rol de matérias de competência privativa da União. A seu turno, o art. 25, conforme visto, estabelece que tudo que não esteja expressamente previsto como da alçada da União pode ser objeto de legislação estadual. É a chamada competência residual. Ocorre que o que sobra para os estados, na prática, é relativamente pouco, sobretudo se confrontado com o extenso rol de competências privativas da União.

Há ainda o art. 24, que institui uma espécie de condomínio legislativo, expressão utilizada por Raul Machado Horta (1995) para referir-se às matérias de competência concorrente, em relação às quais cabe à União editar as chamadas normas gerais, que devem tratar das diretrizes, dos princípios básicos de um determinado tema, competindo aos estados suplementar tais normas, desenvolvendo-as e afeiçoando-as às suas peculiaridades. Pois bem, o que se tem observado, na prática, é um abuso da União na edição das chamadas normas gerais, eliminando, com isso, qualquer espaço de atuação legiferante estadual. A pretexto de editar tais normas, a União entra a detalhar normativamente a disciplina jurídica das matérias arroladas entre as de competência concorrente e assume, na prática, o monopólio legislativo sobre tais questões. O legislador federal chega ao requinte de fazer constar já no artigo inaugural de um determinado diploma normativo os seguintes dizeres: “Esta lei contém normas gerais sobre...”, como se essa mera declaração tivesse o condão de transformar questões específicas e pormenores em diretrizes e princípios, estes, sim, caracterizadores das normas gerais. Exemplo emblemático é a lei de licitações, cujo art. 1º acha-se redigido naqueles termos.

Portanto, é longa a lista de fatores que contribuem para a limitação do espaço de atuação legiferante do estado. A origem histórica de nossa Federação, o extenso rol de competências expressas da União, uma concepção desvirtuada e excessivamente alargada das normas gerais, a existência de matérias de prevalente interesse local, a necessidade de observância dos inúmeros princípios consignados na Constituição da República, uma jurisprudência tendencialmente centralizadora em matéria de repartição de competências legislativas, tudo isso contribui em larga medida para comprimir o domínio de atuação institucional do estado membro. Somem-se a isso práticas jurisprudenciais tendentes a sobrevalorizar o princípio da simetria, o qual merece particular consideração. Consoante tal princípio, há que se estabelecer, para determinadas matérias, um tratamento normativo similar nos três níveis da Federação. Assim, definido no plano federal um determinado padrão normativo no trato de uma matéria tida por relevante, impõe-se a reprodução desse padrão normativo nas esferas subnacionais. São as chamadas normas de preordenação.

O grande problema é que o princípio da simetria, levado ao extremo, significa a própria negação da Federação, na medida em que retira das unidades federativas qualquer possibilidade de inovar juridicamente na matéria em pauta, esvaziando-se, com isso, o princípio autônomo, base e razão de ser da forma federativa de Estado.

As entidades subnacionais se veem na contingência de simplesmente reproduzirem, mecânica e acriticamente, o quanto deliberado na esfera federal.

Do exposto até aqui fica claro que o espaço de conformação legislativa que remanesce para o constituinte estadual resulta cada vez menor. Muito seria necessário para mudar tal estado de coisas. No plano jurisprudencial, seria bem-vinda uma reorientação interpretativa do princípio da simetria, de modo a restringir-lhe o alcance e promover um efetivo resgate do princípio autonômico. O princípio da simetria, visto de uma ótica superlativa, engessa as unidades da Federação, que ficam a reboque do poder decisório central. Nesse passo, é preciso discernir entre, de um lado, disciplinar juridicamente um dado instituto, preservando-lhe a essência, e, de outro, guardar estrita correspondência de tratamento normativo com o modelo federal acerca desse mesmo instituto, sem qualquer margem de alteração. No primeiro caso, concilia-se o espírito de unidade com a nota de diversidade, ambos elementos caracterizadores de uma autêntica federação. Já no segundo, elimina-se a possibilidade de criação normativa por parte das unidades subnacionais, esvaziando-lhes a autonomia.

No acervo jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal, é possível encontrar um exemplo ilustrativo dessa reorientação interpretativa que se preconiza e que bem poderia se transformar em uma tônica na atuação do Judiciário. Trata-se da ADI 119/RO<sup>1</sup>, que, entre outras coisas, objetivava declarar a inconstitucionalidade de uma norma da Constituição do Estado de Rondônia que atribuía, alternativamente, ao procurador-geral do Estado e ao procurador-geral da Assembleia Legislativa a faculdade de defender a constitucionalidade de ato normativo estadual em ação direta perante o Tribunal de Justiça. Assim, a Constituição daquele estado, ao tratar da representação de inconstitucionalidade das leis, não seguiu à risca o modelo federal.

A decisão do STF, nesse particular, foi pela improcedência da ação, aduzindo uma argumentação que bem representa o que propomos acerca da necessária relativização do princípio da simetria. Não se trata de desconsiderá-lo, senão que de ajustar-lhe o alcance. Nessa linha, o excelso pretório deixou claro que o grande avanço institucional verificado na Constituição Federal no que toca ao elenco de legitimados para propor ADI foi precisamente a previsão de uma legitimação plúrima para tal ação, diversamente do que ocorria na ordem constitucional anterior, que consignava a exclusividade dessa prerrogativa para o procurador-geral da República. A legitimidade plural dinamiza o processo de interpretação da Constituição, reforçando e democratizando o controle de constitucionalidade das leis, na linha propugnada por Peter Häberle (1997) em sua consagrada obra *Hermenêutica constitucional: a sociedade aberta de intérpretes da Constituição*. Essa a essência da modificação empreendida pelo constituinte originário. Não poderia, desse modo, o legislador constituinte estadual retroceder nesse ponto e instituir uma

---

<sup>1</sup> Para pesquisa de inteiro teor das Ações Diretas de Inconstitucionalidade citadas neste capítulo, acesse o endereço eletrônico: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>.

legitimação exclusiva para propor tal ação. Todavia, quanto ao mais, cada entidade federativa poderia disciplinar o manejo da ADI como melhor lhe aprouvesse, respeitados outros preceitos constitucionais gerais. Em termos de similitude de tratamento normativo, o que importa é assegurar a pluralidade de agentes investidos da prerrogativa de propor ADI, pois é essa a essência da deliberação do constituinte federal.

Nesse mesmo sentido foi a decisão proferida na ADI nº 558/RJ, que objetivava impugnar norma da Constituição do Estado do Rio de Janeiro que estabelecia o rol de legitimados a propor ADI, a qual, a despeito de não manter estrita observância com o modelo federal, atendia à exigência da legitimação plúrima para o manejo daquela ação, razão pela qual a impugnação foi tida por improcedente.

Releva enfatizar que essa perspectiva ampliativa dos agentes legitimados a propor ADI conduz a um alargamento do rol de intérpretes da Constituição, de modo a consagrar uma Constituição intersubjetiva, cujos horizontes de sentido sejam socialmente delimitados. Já tivemos ocasião de dizer que

se a Corte Constitucional é a autoridade oficial a quem incumbe decidir com caráter de definitividade a matéria constitucional, essa competência encontra limites na credibilidade e legitimidade suscitadas por suas decisões, as quais devem consagrar horizontes de sentido que confluem com os daqueles que vivenciam a Constituição e são, portanto, coautores dela. [...] há que se ter a Constituição como algo vivenciado por todos, e não como um mero texto normativo cujo sentido seja fixado monopolisticamente por um seletivo tribunal com acesso exclusivo e privilegiado à verdade. Nesse passo, sobe de ponto a questão relativa ao pragmatismo da semântica, a revelar que as práticas sociais são atributivas de significado aos signos linguísticos. Daí a necessidade de internalização coletiva daquilo que Pablo Lucas Verdú denomina ‘sentimento de Constituição’. (BERNARDES JÚNIOR, 2009, p. 121).

Impõe-se, pois, reforçar a ideia de que se deve, sim, flexibilizar o princípio da simetria, empregando-o com moderação, sobretudo se considerarmos as inúmeras assimetrias que marcam nosso País, de norte a sul. Basta dizer que temos 27 estados, mais de 5.000 municípios, sujeitos, evidentemente, às mais diversas condições demográficas, climáticas, geográficas, socioeconômicas, mas, paradoxalmente, submetidos às mesmas regras, por força de uma visão distorcida e exacerbada do princípio da simetria.

Também seriam bem-vindas mudanças na sistemática constitucional de repartição de competências legislativas entre os entes políticos, de modo a redimensioná-la. Tome-se, por exemplo, a questão relativa à legislação de trânsito e transporte. Não nos parece razoável impor a todas as unidades da Federação a mesma disciplina jurídica acerca desses temas, sobretudo se analisarmos as inegáveis disparidades regionais presentes Brasil afora. É por demais evidente que tais disparidades de algum modo se fazem sentir nas condições do tráfego e do transporte dessas regiões. Não obstante, trata-se de matéria inserida no rol de competências privativas da União. A nosso ver, tal matéria melhor quadraria entre aquelas de competência concorrente, sobre as quais caberia à União editar normas gerais,

abrindo-se aos estados a via da legislação suplementar, para afeiçoá-las às suas peculiaridades.

Do mesmo modo, não vemos razão plausível a justificar que o direito agrário seja matéria privativa da União. Também aqui pensamos que a via da legislação concorrente seria a mais adequada à realidade nacional.

A propósito, é preciso dizer que as assembleias legislativas estaduais se articularam para, com base no disposto no art. 60, III, da Constituição da República, promover alterações no sistema constitucional de repartição de competências legislativas de modo a ampliar o espaço de atuação legiferante dos estados membros. De fato, consoante estabelece o referido dispositivo, a Constituição da República poderá ser emendada mediante proposta de mais da metade das assembleias legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria de seus membros. Dessa iniciativa conjunta resultou a PEC nº 47/2012<sup>2</sup>, que tramita no Senado Federal e foi subscrita pelos presidentes de 15 assembleias legislativas das unidades da Federação. Entre as alterações propugnadas pela referida PEC consta a de retirar as matérias relativas a trânsito e transporte, bem como ao direito agrário da competência privativa da União, transferindo-as para o âmbito da legislação concorrente, nos moldes aqui preconizados.

Apresentada em 12/9/2012, a PEC nº 47 foi distribuída à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania em 1º/11/2012 e, até o momento em que este artigo foi concluído, estava aguardando a designação de relator. É bem provável que a situação não se modifique e a proposta fique dormitando indefinidamente nos escaninhos do Congresso, pois, embora se mostre patente a necessidade de ampliação do espaço de atuação legislativa dos estados, pelas razões já aduzidas, é preciso dizer que os agentes da pretensa mudança são os próprios beneficiários do *status quo*. De fato, seriam os membros do Congresso Nacional, investidos do poder constituinte derivado, que estariam habilitados a alterar os dispositivos disciplinadores da repartição de competência. Naturalmente uma ampliação do espaço de discricionariedade legislativa dos estados membros corresponderia a uma correlata redução do poder político da União, que, em última análise, se expressa pela atuação desses mesmos parlamentares. Dito de modo mais explícito: uma tal modificação da Constituição corresponderia, na prática, a uma renúncia de poder político por parte dos congressistas, algo que nos parece muito pouco provável de ocorrer.

#### **4 Atuação do constituinte estadual: um breve apanhado**

Não obstante tantas limitações impostas à atuação do constituinte estadual, este ainda encontrou espaço, ao longo desses 25 anos, para a edição de normas de relevo que não fossem a mera reprodução de preceitos da Constituição Federal. E ainda quando se tratava de disciplinar o mesmo instituto, em algumas situações o constituinte estadual trouxe inovações relevantes. Vejamos alguns exemplos.

---

<sup>2</sup> Para pesquisa de inteiro teor das Propostas de Emenda à Constituição Federal citadas neste capítulo, acesse o endereço eletrônico: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/>>.

#### **4.1 Emenda à Constituição nº 61/2003: a Emenda da Transparência**

Começamos pela Emenda à Constituição nº 61/2003<sup>3</sup>, chamada de Emenda da Transparência, que obriga os Poderes do Estado, seus órgãos e entidades, o Tribunal de Contas e o Ministério Público a divulgarem, no órgão oficial de imprensa do Estado e por meio eletrônico de acesso público, até o vigésimo dia do mês subsequente ao trimestre vencido, demonstrativo da despesa mensal realizada no trimestre anterior com remuneração, subsídio e verbas indenizatórias, incluídas as vantagens de natureza pessoal ou de qualquer outra natureza, de seus servidores, empregados públicos e agentes políticos, ativos e inativos, discriminada por unidade orçamentária e por cargo, emprego ou função e respectivos números de ocupantes ou membros.

Tal emenda visa conferir maior densidade normativa e operacionalidade prática ao que vai expresso, em termos retóricos, no *caput* do art. 73, segundo o qual “a sociedade tem direito a governo honesto, obediente à lei e eficaz”. De fato, se esse último dispositivo emprega termos de difícil mensuração e caracterização, a Emenda 61, ao contrário, institui uma exigência concreta de publicidade das despesas públicas. Trata-se, pois, de medida tendente a concretizar o comando contido no referido art. 73, o qual abre, em termos retóricos e eloquentes, conforme visto, a parte da Carta Mineira que dispõe sobre a fiscalização e os controles.

Convém ressaltar que o constituinte mineiro antecipou-se ao próprio Congresso Nacional, que, somente em 2009 veio a editar a Lei Complementar nº 131/2009<sup>4</sup>, chamada Lei da Transparência Fiscal, que determina a disponibilização de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira. Posteriormente, em novembro de 2011, foi editada a Lei nº 12.527, de 18/11/2011, denominada Lei do Acesso à Informação, a qual, embora de conteúdo mais abrangente que a anterior, também aponta para o objetivo da transparência na gestão pública.

#### **4.2 Emenda à Constituição nº 90/2012: vedação da posse de suplentes durante o recesso parlamentar**

Outra emenda à Constituição que reputamos relevante, sobretudo pelo forte teor de moralidade que contém, é a Emenda nº 90/2012, que veda a posse de suplente durante o recesso parlamentar, excetuando-se a hipótese de convocação extraordinária da Assembleia Legislativa. A razão determinante dessa emenda é o fato de que, comumente, deputados nomeados para cargos do Poder Executivo se afastavam das atividades parlamentares, abrindo-se a vaga para os suplentes, cuja posse costumava coincidir com o período de recesso parlamentar. Ora, o despropósito é evidente, pois não há atividade parlamentar durante esse período e, sem embargo, a posse dos suplentes acarretava uma série de elevados gastos decorrentes do pagamento de subsídios e demais direitos legalmente instituídos em favor dos deputados.

<sup>3</sup> Para pesquisa de inteiro teor das Emendas à Constituição Estadual citadas neste capítulo, acesse o endereço eletrônico: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/index.html>>.

<sup>4</sup> Para pesquisa de inteiro teor da legislação federal citada neste capítulo, acesse o endereço eletrônico: <<http://www2.planalto.gov.br/acervo/legislacao>>.

Ressalte-se que a Emenda 90 abre exceção para a hipótese de convocação de reunião extraordinária, quando então cessam as razões da interdição da posse, uma vez que é demandada a atividade parlamentar. Trata-se de uma solução conciliatória, que permite ao Parlamento operar potencialmente com a plenitude de sua representação política, consubstanciada no número de 77 deputados, sem que haja desperdício de dinheiro público, em obséquio aos postulados constitucionais da moralidade e da eficiência no trato da coisa pública.

#### **4.3 Emenda à Constituição nº 85/2010: ficha limpa também para cargos de natureza não eletiva**

Outra relevante inovação da Constituição do Estado, também sob inspiração do princípio da moralidade, diz respeito à Emenda à Constituição nº 85/2010, que veda a nomeação ou a designação, para cargos públicos de relevo, daqueles inelegíveis em razão de atos ilícitos, nos termos da legislação federal. Trata-se de uma espécie de ficha limpa para cargos não eletivos. Com efeito, a Lei Complementar nº 135/2010, popularmente designada Lei da Ficha Limpa, que altera a Lei Complementar nº 64/90, introduz novas hipóteses de inelegibilidades que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. Cumpre dizer que a Constituição da República, ao exigir a edição de lei complementar para estabelecer tais hipóteses de inelegibilidades (art. 14, § 9º), tinha em mira evitar que mandatos eletivos caíssem em mãos de pessoas inidôneas. A Carta Mineira foi além, ao prever que tais hipóteses de inelegibilidades decorrentes de atos ilícitos também operassem como fator impeditivo de ocupação de cargos públicos de relevo, ainda que de natureza não eletiva.

Assim, a referida Emenda 85 estabelece que lei complementar disporá sobre as condições para o provimento de cargos e empregos de direção nas autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista estaduais, vedada a nomeação ou a designação daqueles inelegíveis em razão de atos ilícitos, nos termos da legislação federal.

Ainda segundo tal emenda, o enquadramento nessas hipóteses de inelegibilidade será também óbice para a inclusão em lista tríplice a ser submetida ao governador do Estado para escolha e nomeação de autoridades públicas, bem como para a nomeação para os cargos de secretário de Estado, secretário adjunto e para outros cargos a esses equiparáveis.

#### **4.4 Emenda à Constituição nº 63: extinção do Tribunal de Alçada**

Digna de nota é ainda a Emenda à Constituição nº 63/2004, que promoveu a extinção do Tribunal de Alçada. Tal medida em muito contribuiu para a racionalização administrativa do Judiciário, pois em vez de haver duas estruturas administrativas para dar suporte operacional à atuação daquele Poder, passou-se a ter apenas uma, a do Tribunal de Justiça. Para além da racionalização administrativa, houve um significativo ganho do ponto de vista processual, pois, com a extinção do Tribunal de Alçada e o repasse de suas atribuições para o Tribunal de Justiça, afastou-se a possibilidade de ocorrência de conflitos de competência entre aquelas instâncias jurisdicionais, o que comprometia o livre curso dos processos,

retardando a prestação da tutela jurisdicional e trazendo prejuízos incalculáveis para os jurisdicionados.

É interessante observar que, por ocasião da tramitação da PEC n° 22<sup>5</sup>, que originou a Emenda 63, a matéria suscitou grande polêmica ao ser analisada sob a ótica jurídico-constitucional, em razão do disposto no art. 96, inciso II, alíneas “c” e “d”, da Constituição da República. Tais dispositivos estabelecem a competência privativa do Tribunal de Justiça para deflagrar o processo legislativo em matéria relativa à criação ou extinção dos tribunais inferiores, bem como à alteração da organização e da divisão judiciárias. Ocorre que a Constituição do Estado não confere ao Presidente do Tribunal de Justiça a iniciativa de emenda à Constituição, e o Tribunal de Alçada estava previsto na Carta Mineira, o que gerou grande impasse: a autoridade investida, pela Constituição da República, do poder de extinguir tribunais não tinha, pela Constituição Mineira, a prerrogativa de apresentar emenda à Constituição. E quem a tinha, não estava habilitado a extinguir tribunais. Assim, por essa ótica, a PEC n° 22, que havia sido proposta por 1/3 dos membros da Assembleia, não teria, em tese, como prosperar.

Buscou-se, assim, uma solução conciliatória, tendo em vista os ditames constitucionais e as exigências de harmonia nas relações entre os Poderes instituídos, de modo que a referida PEC foi baixada em diligência ao Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais, a fim de que este se manifestasse sobre a matéria, o que foi feito mediante o Ofício n° 275/2004, em que aquela egrégia Corte se manifestou favorável à unificação da segunda instância da Justiça comum estadual. Anexa a tal ofício, foi encaminhada à comissão especial que examinava a matéria, minuta de proposta de emenda à Constituição, elaborada por comissão temporária especial constituída para pronunciar-se sobre o assunto. Ante tal manifestação do Tribunal favorável à unificação nos termos da referida minuta, e reconhecida pela comissão especial da Assembleia a qualidade técnica de seu texto, esta foi incorporada, com ligeiras alterações, ao parecer na forma do Substitutivo n° 1. Tal substitutivo foi aprovado pelo Plenário da Assembleia Legislativa, com algumas alterações, gerando, assim, a Emenda à Constituição n° 63/2004.

Vale ressaltar que a Emenda n° 63 foi promulgada em julho de 2004. Em dezembro do mesmo ano foi promulgada a Emenda à Constituição Federal n° 45, que instituiu a reforma do Judiciário, a qual, entre outras coisas, determinou a extinção, onde houvesse, dos tribunais de alçada, passando os seus membros a integrar os tribunais de justiça dos respectivos estados, respeitadas a antiguidade e a classe de origem. Portanto, nesse particular, a Carta Mineira já havia se antecipado à Constituição da República.

#### **4.5 Emenda à Constituição n° 65/2004: região metropolitana**

Outro tema relevante, que tem previsão na Constituição da República e encontrou desenvolvimento normativo no âmbito da Constituição Estadual, diz respeito à insti-

<sup>5</sup> Para pesquisa de inteiro teor das propostas legislativas citadas neste capítulo, acesse o endereço eletrônico: <[http://www.almg.gov.br/atividade\\_parlamentar/tramitacao\\_projetos/index.html](http://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/index.html)>.

tucionalização das regiões metropolitanas. Com efeito, o § 3º do art. 25 da Lei Maior limita-se a estabelecer que os estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. Portanto, a Constituição Federal tratou de modo lacônico do tema, a ponto de suscitar a crítica de José Rubens Costa, segundo o qual “o constituinte foi bastante tímido ou confessadamente incompetente” nesse assunto. “Não soube o que fazer com as regiões metropolitanas. Sabia apenas que elas existiam.” (SIMPÓSIO A NOVA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E O PROCESSO CONSTITUINTE MINEIRO, 1989, p. 10-11).

Já o constituinte mineiro dedicou toda uma subseção, intitulada “Da Região Metropolitana, Aglomeração Urbana e Microrregião”, para a disciplina jurídica da matéria. Instituiu a Assembleia Metropolitana como instância coordenadora das políticas públicas de interesse comum da região, bem como o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano.

Com fulcro nesses preceitos constitucionais, criou-se, mediante a Lei Complementar nº 26, a Região Metropolitana de Belo Horizonte, sob a coordenação da Assembleia Metropolitana da Região de Belo Horizonte – Ambel –, que foi alterada sucessivas vezes, nela incluindo-se novos municípios. Entretanto, a experiência demonstrou que, na prática, a Ambel mostrava-se pouco operante, ocorrendo o mesmo com a região metropolitana. Em boa parte, o problema operacional estava relacionado ao modelo institucional adotado, que não se mostrara apto a conciliar a gestão metropolitana e os interesses específicos das unidades federativas envolvidas. Em razão disso, sobreveio a Emenda à Constituição nº 65/2004, que promoveu importantes alterações no texto original, basicamente em três pontos. Em primeiro lugar, procedeu-se a uma flexibilização da definição das funções públicas de interesse comum, as quais, pelo texto original, encontravam-se rigidamente dispostas na própria Constituição. Pela nova emenda, para além da conceituação mais genérica prevista no texto constitucional, ficou estabelecido que as especificações das funções públicas de interesse comum ficam a cargo da lei complementar instituidora de região metropolitana. Em segundo lugar, instituiu-se uma maior participação do estado na coordenação da gestão metropolitana. Por fim, promoveu-se uma reestruturação de seus órgãos deliberativos e executivos, com a instituição de um conselho de desenvolvimento e de uma agência executiva.

#### **4.6 Emenda à Constituição nº 91: extinção do voto secreto**

Também merece menção a questão relativa à adoção do voto secreto para as deliberações do Legislativo. Tanto o texto original da Constituição da República quanto o da Constituição Mineira adotaram como regra geral o voto aberto, em obséquio ao princípio da publicidade, inscrito no caput do art. 37 da Lei Maior, abrindo exceções para algumas hipóteses, como no caso de processo de perda de mandato de parlamentares, ou no caso da apreciação do veto, ou ainda nas deliberações sobre a escolha de determinadas autoridades públicas, entre outras hipóteses.

O escrutínio aberto, como regra geral, é mais que justificável, pois o parlamentar exerce uma função pública de representação, de modo que sua atuação deve trazer

a marca da transparência, em consonância com o mencionado princípio da publicidade. Ao representado assiste o direito de saber de que modo o representante tem se pautado em sua atividade parlamentar. O voto secreto foi concebido para o cidadão comum – e não para o parlamentar –, com vistas a salvaguardar o eleitor, de modo a preservá-lo de pressões indevidas que pudessem desviá-lo de suas convicções políticas mais íntimas no momento de votar.

Portanto, em matéria de voto secreto, havia inicialmente similitude de tratamento normativo entre a Constituição da República e a Carta Mineira, o que, a nosso ver, não se deu por acaso, mas sim em decorrência do acatamento compulsório, por parte dos estados membros, das disposições constantes da Lei Maior a respeito desse assunto, que constitui matéria de preordenação.

Analisemos, a propósito, a questão do voto secreto nos casos de perda de mandato de parlamentares e de apreciação de veto, hipóteses que despertam maior interesse. No primeiro caso, o dispositivo a ser invocado é o § 1º do art. 27 da Constituição da República, segundo o qual se aplicam aos deputados estaduais as regras da Lei Maior sobre sistema eleitoral, inviolabilidade, imunidades, remuneração, **perda de mandato**, licença, impedimentos e incorporação às Forças Armadas. Assim, a obrigatoriedade de uniformidade de tratamento normativo entre União e estados resulta de norma expressa, não havendo lugar para dúvidas.

Cumpra analisar o caso da apreciação de veto, em que também a Constituição da República, no seu texto original, exigia a adoção do escrutínio secreto. É cediço que os princípios do processo legislativo adotados no plano federal vinculam o legislador estadual. E é claro que o veto, enquanto mecanismo de freios e contrapesos entre os Poderes constituídos, configura uma projeção específica do princípio da separação dos Poderes e, como tal, impõe-se à observância compulsória de todos os estados membros, por força do disposto no art. 25 da Lei Maior, segundo o qual estes devem observar os princípios da Constituição da República.

Ressalte-se que há razões ponderáveis que justificam a opção inicial do constituinte federal pela adoção do voto secreto, nessa hipótese. Com efeito, o voto aberto poderia hipertrofiar ainda mais o Poder Executivo em face do Legislativo, sobretudo diante da possibilidade sempre presente de uma liberação seletiva de verbas orçamentárias por parte do chefe do Executivo, a beneficiar os parlamentares que se inclinam a manter os vetos governamentais em detrimento daqueles que tendem a rejeitá-los.

Assim, não é sem razão que, tanto no período do Estado Novo, sob a égide da Constituição de 37, como no período da Ditadura, em que vigorava o texto constitucional de 67, a apreciação do veto se dava mediante votação aberta, por expressa determinação constitucional, períodos em que o Legislativo operava como mera instância homologatória das decisões concertadas no âmbito do Executivo.

Contudo, havia um clamor popular no sentido da extinção do voto secreto, e o tema ganhou as casas legislativas, tanto no plano federal quanto no estadual, impulsionado pelas manifestações que se alastraram no País, muitas vezes com abordagens reducionistas e simplistas, como a que preconizava a extinção pura e simples do escrutínio secreto em todas as deliberações, sem considerar, por exemplo, a importância de mantê-lo ao menos na hipótese da apreciação do veto.

Assim, não obstante tratar-se, a nosso juízo, de matéria de preordenação, foi apresentada na Assembleia de Minas, subscrita por mais de 1/3 de seus membros, a PEC nº 3/2011, a qual se transformou na Emenda à Constituição nº 91/2013, que extinguiu o voto secreto nas deliberações da Assembleia Legislativa e de suas comissões. Só em momento posterior ocorreu também a extinção do voto secreto no plano federal, porém tão somente para as hipóteses de perda de mandato parlamentar e de apreciação de veto, com a promulgação da Emenda Constitucional nº 76/2013. Portanto, também nesse tema o constituinte mineiro antecipou-se ao federal.

#### **4.7 Proposta de Emenda à Constituição nº 57/2013: extensão da iniciativa popular a proposta de emenda constitucional**

Outro ponto que suscita um cotejo entre as Constituições da República e do Estado de Minas Gerais diz respeito ao tratamento normativo dispensado à iniciativa popular, instituto de democracia participativa mediante o qual os próprios cidadãos são habilitados a deflagrar o processo de elaboração legislativa sobre determinada matéria, observados os requisitos constitucionais.

A iniciativa popular encontra previsão no art. 14 da Constituição da República, segundo o qual a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular.

Já o art. 61, § 2º, da Lei Maior, dispõe que a iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

No plano estadual, a Carta Mineira estabelece, em seu art. 67, que, salvo nas hipóteses de iniciativa privativa e de matéria indelegável, a iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Assembleia Legislativa de projeto de lei, subscrito por, no mínimo, dez mil eleitores do Estado, em lista organizada por entidade associativa legalmente constituída, que se responsabilizará pela idoneidade das assinaturas. Dessas, no máximo 25% poderão ser de eleitores alistados na Capital do Estado.

Há, pois, uma similitude de tratamento normativo entre a Carta Federal e a Carta Mineira, ambas estabelecendo rigorosos requisitos para o exercício da iniciativa popular, tanto uma como outra limitando seu exercício apenas a projetos de lei.

Como novidade introduzida pela Carta Mineira, para além da exigência de que a lista de dez mil eleitores seja organizada por entidade associativa que se responsabilizará pela idoneidade das assinaturas, destaca-se a previsão expressa das exceções que se abrem à iniciativa popular, quais sejam, matérias de iniciativa privativa e matérias indelegáveis. De fato, seria despropositado, por exemplo, outorgar à iniciativa popular a prerrogativa de desencadear o processo de elaboração legislativa em matéria afeta à organização judiciária, ou em matéria referente à estruturação do Poder Executivo. Neste particular, embora o constituinte federal não tenha explicitado tais exceções no dispositivo que trata da iniciativa popular, entendemos que essas resultam de uma interpretação sistemática da Lei Maior, bastando compulsar os dispositivos que estabelecem a iniciativa privativa para afastar dúvidas. Portanto,

no ponto, a diferença é mais redacional do que propriamente substancial, se bem que a clareza do texto da Carta Mineira afasta, de pronto, qualquer questionamento a esse propósito.

Na verdade, no que tange à iniciativa popular, um passo mais relevante está ainda por ser dado pelo constituinte mineiro, que seria a ampliação da iniciativa popular, de modo a estendê-la também para a proposta de emenda à Constituição, o que representaria um significativo avanço institucional, pois fortaleceria a democracia participativa, alargando as possibilidades de atuação dos cidadãos no processo político-decisório. E a Assembleia de Minas já se mobiliza nesse sentido, pois os deputados já apresentaram a PEC n° 57/13, cujo propósito é precisamente estender aos cidadãos a prerrogativa de propor alterações na Constituição do Estado mediante iniciativa popular. Proposta semelhante tramita também no Congresso Nacional, consubstanciada na PEC n° 3/2011. Até a edição deste artigo nem uma nem outra havia logrado aprovação.

A esse propósito, cumpre dizer que inúmeros estados da Federação já trazem em suas Constituições a possibilidade de iniciativa popular para a apresentação de propostas de emenda à Constituição, como, por exemplo, Goiás, Espírito Santo, São Paulo, Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

## **5 Conclusão**

Conforme vimos ao longo desta exposição, são múltiplos os fatores que contribuem para a contração do espaço de atuação legiferante dos estados membros: a origem histórica de nossa Federação, que se formou a partir de um Estado unitário; o extenso rol de competências privativas da União; a existência de um terceiro ente político, ao qual competem as questões de prevalente interesse local; uma concepção distorcida e alargada das chamadas normas gerais, que, muitas vezes, praticamente conduz a um monopólio legislativo da União; uma prática jurisprudencial de tendência centralizadora quando em pauta conflitos federativos; uma concepção extremada do princípio da simetria, a tolher espaços legítimos de atuação legislativa estadual.

Não obstante tudo isso, vimos que o legislador constituinte estadual ainda encontrou espaço para editar normas de relevo e, de alguma maneira, inovar na ordem jurídica. De todo modo, é possível dizer que os estados membros ainda buscam se afirmar no concerto entre as unidades da Federação, sobretudo em face da União. Nesse sentido, buscamos apontar alguns aspectos que nos parecem essenciais para o aprimoramento do modelo federativo. Impõe-se redimensionar a repartição de competências legislativas, em especial no que toca à ampliação da via da legislação concorrente, vocacionada a conciliar a necessidade de uniformidade de padrões normativos entre os entes políticos – imprescindível para a promoção da unidade nacional – com a não menos relevante necessidade de preservar as peculiaridades regionais, tanto mais em um país de dimensões continentais, marcado por significativas assimetrias de toda ordem.

Contudo, para além de reformas legislativas, é necessário fomentar entre nós aquilo que Pablo Lucas Verdú (1985) denomina sentimento de Constituição. De fato, a Constituição não se confunde com o seu texto, o qual se apresenta como um

ponto de partida para inúmeras possibilidades interpretativas. São as posturas e práticas sociais que delimitam o horizonte de sentido da norma, daí dizer-se que o direito se dá na intersubjetividade.

Assim, de que adianta o constituinte federal estabelecer um amplo rol de matérias de competência concorrente se, na prática, a União se excede na edição das chamadas normas gerais, empregando-as de modo abusivo, sem deixar remanescer qualquer espaço para a complementação normativa estadual? Como falar em discricionariedade legislativa do estado membro ante práticas jurisprudenciais que superdimensionam o princípio da simetria, levando, paradoxalmente, à negação da Federação? Decorrido um quarto de século da promulgação da Carta Mineira, como confrontar a clara determinação de seu art. 132, § 2º, que exige a criação de órgão de Defensoria Pública em todas as comarcas, com a dura realidade, que aponta para um triste cenário em que, das cerca de 290 comarcas instaladas, aproximadamente 80 simplesmente não têm Defensoria Pública? Qual o préstimo de um dispositivo da Lei Maior que habilita as assembleias legislativas estaduais a apresentarem, conjuntamente, uma proposta de emenda à Constituição, se, uma vez apresentada a proposição, esta fica esquecida nos escaninhos do Congresso Nacional, como vimos ocorrer com a referida PEC nº 47/2012?

É bem verdade que se deve reconhecer, numa análise retrospectiva desse quarto de século, que se trata de um longo período de estabilidade institucional em nossa história republicana. Desde a Carta de 1891, nenhuma outra de nossas constituições teve existência tão longa quanto a Carta Federal de 88 e as atuais Constituições Estaduais. Contudo, ainda que não tenha havido rupturas institucionais nesse período, tanto a Constituição da República quanto a Carta Mineira sofreram alterações em demasia. A título comparativo, a Constituição americana, que data do longínquo ano de 1787, portanto, bicentenária, recebeu, ao longo de todo esse período, apenas 27 emendas, ao passo que nossa jovem Constituição Federal, que mal completou 25 anos, já recebeu mais de 80 emendas, até o momento em que este trabalho foi concluído. A Carta Mineira conseguiu a proeza de ir além, com 93 emendas.

Essa hiperinflação normativa revela, na verdade, um paradoxo. De fato, as emendas constitucionais foram concebidas para preservar o texto constitucional, adaptá-lo às constantes e inevitáveis mudanças sociais. Fosse a Constituição imutável haveria um momento em que teríamos uma ruptura entre ela e a realidade social. Daí o mecanismo de alteração da constituição previsto por ela própria, a fim de adaptar-se à dinâmica social. Como no Brasil o ritmo de aprovação de emendas é alucinante, isso acaba por banalizar o texto constitucional, retirando-lhe a força normativa e levando a um sentimento generalizado de desestima constitucional, para usarmos uma expressão do saudoso professor Raul Machado Horta. Eis o paradoxo: o que foi originalmente concebido para preservar a Constituição acaba por desgastá-la.

Assim, a consolidação de nossa Federação, com o consequente resgate da importância dos estados membros no pacto federativo passa, não tanto por reformas legislativas, mas sobretudo por uma mudança de postura e de mentalidade, pois o texto normativo, conquanto relevante, constitui tão somente um link para um

hipertexto, composto pelo mundo da vida, com suas práticas sociais, sua tábua de valores intersubjetivamente compartilhados, estas, sim, atributivas de sentido aos signos jurídicos. Afinal, como diria o ex-ministro do Supremo Tribunal Federal Carlos Ayres Britto, não nos falta “vigência” normativa, mas sim “vivência” normativa. Cumpre, pois, vivenciar a Constituição, internalizá-la, explorar devidamente suas potencialidades normativas. Eis o nosso maior desafio.

## Referências

- BERNARDES JÚNIOR, José Alcione. *O controle jurisdicional do processo legislativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.
- BINENBOJM, Gustavo. *A nova jurisdição constitucional brasileira: legitimidade democrática e instrumento de realização*. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil: 1988*. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2014. Disponível em: <[http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/index.html?aba=-js\\_tabConstituicaoFederal](http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/index.html?aba=-js_tabConstituicaoFederal)>. Acesso em: 22 ago. 2014.
- HÄBERLE, Peter. *Hermenêutica constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e ‘procedimental’ da Constituição*. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 1997.
- HORTA, Raul Machado. *Estudos de direito constitucional*. Belo Horizonte: Del Rey, 1995.
- MINAS GERAIS. Constituição (1989). *Constituição do Estado de Minas Gerais: atualizada e acompanhada dos textos das Emendas à Constituição n°s 1 a 93*. 16. ed. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2014. Disponível em: <[http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/index.html?aba=js\\_tabConstituicaoEstadual](http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/index.html?aba=js_tabConstituicaoEstadual)>. Acesso em: 22 ago. 2014.
- SIMPÓSIO A NOVA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E O PROCESSO CONSTITUINTE MINEIRO, 1989, Belo Horizonte. A política urbana. In: \_\_\_\_\_. *Cadernos do Simpósio: a nova Constituição Federal e o processo constituinte mineiro*. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 1989. v. 5.
- VERDÚ, Pablo Lucas. *El sentimiento constitucional*. Madri: Reus, 1985.

# A COMPLEMENTARIDADE ENTRE DEMOCRACIA DIRETA E REPRESENTATIVA NO PARLAMENTO MINEIRO

*Jacqueline Passos da Silveira*

## 1 Introdução

A publicação do decreto presidencial que institui a Política Nacional de Participação Popular<sup>1</sup> fez eclodir uma série de polêmicas e reações contrárias no Congresso Nacional e por parte de vários segmentos da sociedade. Muitos parlamentares consideraram a iniciativa uma afronta às prerrogativas constitucionais do Poder Legislativo e um atentado à democracia representativa. Houve até mesmo quem chegasse a dizer que o objetivo da medida seria transformar o Brasil em um Estado bolivariano, o que significaria uma tentativa de instaurar um governo autoritário, que dirigiria a Nação ao lado de uma sociedade civil cooptada, na qual se buscava forjar uma aparência de legitimidade. De outro lado, uma parcela de intelectuais e representantes de movimentos sociais saíram em defesa do decreto, por acreditarem que a participação direta da sociedade na tomada de decisões políticas fortalece a democracia. Esse debate<sup>2</sup> oferece a oportunidade de uma reflexão acerca da relação entre os mecanismos de democracia direta e representativa: seriam eles, de fato, antagônicos?

O objetivo deste artigo é apresentar uma possibilidade de convivência entre democracia direta e representativa, a partir dos esforços que vêm sendo empreendidos pela Assembleia de Minas para ampliar sua interlocução com a sociedade. Antes, porém, serão analisados os aspectos centrais da Política Nacional de Participação Popular, com a finalidade de identificar até que ponto a matéria contém inovações em relação à prática existente e, assim, verificar se, realmente, representa uma tentativa de supressão dos poderes do Legislativo e uma ameaça à democracia representativa. Em seguida, será apresentado um mapeamento dos principais mecanismos de participação popular que vêm sendo adotados pela Assembleia de Minas desde a Constituinte, procurando demonstrar, dentro dos limites deste tipo de trabalho e em vista dos dados secundários disponíveis, a evolução do processo de sua implantação e sua consolidação no Parlamento.

Mesmo correndo o risco de se incorrer em grandes simplificações, a opção foi recuperar a trajetória de implementação de canais de interlocução da ALMG com a sociedade sem detalhar um ou outro mecanismo participativo específico, estratégia considerada necessária para compor o panorama dessa tentativa histórica de materializar o princípio da soberania popular no Parlamento.

---

<sup>1</sup> Para pesquisa de inteiro teor da legislação federal citada neste capítulo, acesse o endereço eletrônico: <<http://www2.planalto.gov.br/acervo/legislacao>>.

<sup>2</sup> O fato de a Política Nacional de Participação Popular ter sido veiculada por decreto também suscitou muitas polêmicas do ponto de vista jurídico. Esse aspecto, porém, não será abordado neste trabalho.

Na oportunidade da celebração dos 25 anos da Constituição de Minas, esperamos, assim, contribuir para resgatar em alguma medida o espírito constituinte genuíno, vocacionado ao aprendizado com os erros e os acertos institucionais que se acumulam ao longo do processo de construção da democracia.

## **2 A Política Nacional de Participação Popular**

De acordo com o Decreto nº 8.243, de maio de 2014, a Política Nacional de Participação Social tem como objetivos fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração federal e a sociedade civil.

De início, cabe esclarecer que o decreto limita-se a tratar da participação popular no âmbito do Poder Executivo Federal, nos diversos ciclos das políticas públicas e no aprimoramento da gestão pública.

Embora a teoria democrática venha dando maior ênfase à participação popular nos Poderes Executivo e Legislativo – arenas tradicionalmente mais permeáveis a essa prática e com instrumentos já consolidados para isso, (AVRITZER; PEREIRA, 2005) –, todos os Poderes, em todos os entes da Federação, vêm ampliando os mecanismos de interlocução com a sociedade civil. Atualmente, os cidadãos têm chance de encaminhar diretamente suas sugestões aos parlamentos e transformá-las em projetos de lei; realizar controle sobre recursos públicos e ações estatais; participar do planejamento da política urbana local; estabelecer onde e como aplicar uma parcela do orçamento público<sup>3</sup>; atuar diretamente na definição e no controle de uma série de políticas públicas, como as voltadas para a saúde, a educação, a assistência social e a atenção a crianças e adolescentes; e participar da discussão de temas com repercussão geral e de interesse público relevante que, porventura, venham a ser julgados pela Suprema Corte brasileira.

Com a publicação do Decreto nº 8.243, de 2014, foi criado um arcabouço jurídico que busca dar contornos mais sistemáticos para experiências participativas brasileiras no interior do Executivo, com três aspectos principais. O primeiro é a estruturação de um Sistema Nacional de Participação Social, composto pelas instâncias de participação listadas no documento, sob a coordenação da Secretaria-Geral da Presidência da República, com o auxílio do Comitê Governamental de Participação Social. Além disso, institui a Mesa de Monitoramento das Demandas Sociais, instância colegiada interministerial responsável pela coordenação e pelo encaminhamento de pautas dos movimentos sociais e pelo monitoramento de suas respostas.

O segundo aspecto é o estabelecimento de parâmetros mínimos para a Política Nacional de Participação Social. Assim, o decreto lista e define mecanismos de participação, sem prejuízo das instituições já existentes, e estabelece as diretrizes e os objetivos que devem orientá-los. Ao lado disso, o documento procura torná-los mais efetivos, obrigando os órgãos e as entidades da administração pública federal direta e indireta não somente a considerar os mecanismos de participação social

---

<sup>3</sup> De acordo com Leonardo Avritzer (2006, p. 40), “existiam em 2004 170 experiências de orçamento participativo espalhadas pelo país [...]”.

na formulação, na execução, no monitoramento e na avaliação de seus programas e políticas públicas, mas também a elaborar relatórios anuais de tal procedimento.

Por fim, o decreto estabelece regras mínimas para a estruturação e o funcionamento de cada uma das instâncias participativas listadas no documento, o que parecem buscar conferir maior transparência à escolha dos membros respectivos, ampliar a diversidade dos segmentos participantes e a publicidade de seus atos. O decreto também institui mecanismos que permitem o acompanhamento das decisões tomadas por alguns dos fóruns de participação popular.

No que diz respeito ao primeiro ponto, fica clara a intenção do governo federal de assumir um papel de maior coordenação sobre os mecanismos de participação existentes, assim como de canalizar as demandas dos movimentos sociais para um órgão criado para tal fim. Porém, essa não deve ser a única porta de entrada das reivindicações sociais na administração, sob pena de se aprofundarem os riscos de cooptação das lideranças e de desativação do debate público.

Em relação ao segundo aspecto anteriormente apontado, vale ressaltar que o decreto define, para fins de sua aplicação, sociedade civil, conselho de políticas públicas, comissão de políticas públicas, conferência nacional, ouvidoria pública federal, mesa de diálogo, fórum interconselhos, audiências públicas, consultas públicas e ambiente virtual de participação social. Em seguida, o próprio decreto esclarece que as referidas definições não implicam na desconstituição ou na alteração de conselhos, comissões e demais instâncias de participação social já instituídos no âmbito do governo federal.

A existência de canais de interlocução com a sociedade previstos na Política Nacional de Participação Popular não é novidade no cenário brasileiro. Na verdade, a partir da década de 1990, o Brasil tem se tornado um grande laboratório de experiências participativas. Além da diversidade, chamam a atenção a enorme quantidade de instituições de participação popular e o expressivo número de pessoas nelas envolvidas<sup>4</sup>.

Dentre as experiências já existentes, os conselhos de políticas públicas<sup>5</sup> são, atualmente, os instrumentos mais disseminados de participação popular no Brasil. Essas instâncias passaram a integrar o desenho de importantes políticas públicas brasileiras em todos os três níveis da federação – União, estados e municípios. A criação dos conselhos tem sido interpretada pela doutrina nacional como uma tentativa de romper com o legado autoritário e centralizador de criação e execução de políticas públicas no Brasil (TATAGIBA, 1994); de alterar traços corruptos e autoritários da cultura política brasileira (DAGNINO, 2002); e de incorporar novos atores (ou novas estratégias de mobilização e bandeiras) que surgiram no processo de redemocrati-

---

4 Para citar apenas os conselhos, vide os seguintes números: a Pesquisa de Informações Básicas Municipais 1999, do IBGE, informa que naquele ano existiam no Brasil 26.859 conselhos municipais, com destaque para os Conselhos de Saúde, existentes em 5.425 municípios (98,5%); seguindo-se os de Assistência Social (91,5%); de educação (91%) e de Direitos de Crianças e dos Adolescentes (71,7%) (BREMAEKER, 2001). Apenas no município de São Paulo, Luciana Tatagiba identificou a existência de 400 conselheiros titulares, ao lado de 400 suplentes (1998).

5 A análise dos conselhos de políticas públicas, em especial dos conselhos setoriais, colheu contribuições de trabalho desenvolvido em outra oportunidade (SILVEIRA, 2004).

tização brasileiro, em uma posição mais ativa em relação ao Estado (AVRITZER, 1999; LUCHMAN, 2002).

Os conselhos apresentam enorme variedade no que diz respeito a formato e atribuições. Em comum, porém, os conselhos de políticas públicas apresentam as seguintes características: são instituições permanentes (que funcionam de maneira regular e não quando convocadas, como é o caso do referendo e do plebiscito); são regulamentados por lei e normas regimentais; e exercem competências que podem estar relacionadas à formulação, à execução e à fiscalização de políticas públicas.

Dentre os formatos existentes os chamados conselhos setoriais<sup>6</sup> são os mecanismos que possuem maior grau de institucionalização e, por isso, mais oferecem possibilidade de contraponto à representação parlamentar, razão pela qual será objeto de análise mais aprofundada, dentro dos limites da nossa proposta de trabalho.

No caso específico dos conselhos setoriais, duas características chamam a atenção. Em primeiro lugar, possuem poder deliberativo<sup>7</sup>, o que equivale a dizer que a eles cabe ir muito além de simplesmente influenciar a tomada de decisão. Essa atribuição, no entanto, encontra barreiras para se tornar efetiva, seja porque o conselho é inoperante, seja porque suas decisões não são respeitadas pelos gestores da política respectiva, seja pelas dificuldades, sobretudo em relação aos representantes da sociedade civil, para assumir um papel mais propositivo (CORREIA, 2003; LUCHMANN, 2002) Todavia, a batalha para fazer valerem as decisões tomadas no conselho passou, em tempos mais recentes, a ser travada no Poder Judiciário, já tendo sido exaradas decisões que encorajam outras iniciativas. Cite-se, por exemplo, decisão proferida pelo Superior Tribunal de Justiça que obriga a Prefeitura Municipal de Santos a incluir verba no orçamento a fim de cumprir decisão do Conselho Municipal de Criança e Adolescentes de implantar serviço oficial de auxílio, orientação e tratamento de alcoólatras e toxicômanos (STJ, RESP 493.811, Relatora Eliana Calmon, julgamento 11/11/2003<sup>8</sup>).

A segunda característica importante dos conselhos setoriais é que eles são fruto de uma legislação nacional, aplicável, portanto, às três esferas da Federação. A criação e a disseminação desses fóruns de participação foram impulsionadas por uma

<sup>6</sup> A pesquisa do IBAM/IPEA e Comunidade Solidária (1997) identifica três tipos de conselhos: conselhos de programas, vinculados à operacionalização de ações governamentais específicas, tais como a distribuição de alimentos, de merenda escolar e programas de aleitamento, por exemplo; conselhos temáticos, com formatos muito variáveis e direcionados ao tratamento de temas específicos (direitos humanos, negro, mulher etc); conselhos setoriais, voltados para formulação, implementação e monitoramento de políticas públicas universais presentes nas três esferas da federação (NORONHA, 1997).

<sup>7</sup> Conselho Nacional de Saúde, vide Lei 8.142, de 1990 (art. 1º, §2º); Conselho Nacional de Educação, vide Lei 4.024, de 1961, com redação dada pela Lei 9.131, de 1998 (art. 7º); Conselho Nacional de Assistência Social, vide Lei 8.742, de 1993 (arts. 16 e 17); Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente, vide Lei 8.069, de 1990 (art. 88, I e II).

<sup>8</sup> Para pesquisa de inteiro teor das decisões citadas neste capítulo, acesse o endereço eletrônico: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>.

atuação ativa do Estado, que pode ser explicada a partir de vários fatores. Dentre eles, o mais decisivo diz respeito ao fato de a existência de conselhos nos estados e municípios ser, em geral, condição obrigatória para o recebimento de repasses de recursos do Fundo Nacional da área ligada à política pública correspondente (SILVEIRA, 2004). Além disso, o Estado investiu, dentre outros aspectos, na criação, na divulgação e na difusão de orientações e modelos de regimentos internos para acelerar o processo de disseminação dos conselhos. Sob o impacto desses incentivos, ocorreu um grande e acelerado aumento do número dessas instituições<sup>9</sup>. Esse processo transcorreu, em muitos casos, de maneira desenfreada, desarticulada do ponto de vista intersetorial e sem amparo em uma legislação que buscasse dar maior sistematicidade e uniformidade aos mecanismos de participação existentes, ocasionando uma série de obstáculos ao funcionamento desses órgãos e colocando em cheque a legitimidade de suas ações.

Em relação à representação parlamentar, os conselhos setoriais apresentam algumas diferenças marcantes. Uma delas é que essas instâncias, muito embora exijam uma dedicação significativa, contam com uma participação voluntária e não remunerada, diferente da participação profissional daqueles atores que ganham a vida no exercício da função. O resultado é que uma liderança comunitária acaba por ocupar lugar em vários conselhos porque a falta de tempo, de interesse e de recursos para deslocamentos restringe o número de pessoas dispostas a participar e provoca a baixa rotatividade dos mandatos e/ou faz com que muitos conselhos só existam no papel (RAICHELIS, 2000; VOLPI, 2000).

Uma segunda distinção refere-se ao fato de que, embora tenham criado oportunidade de participação sem precedentes, os conselhos não venham recebendo investimentos por parte do Estado de forma coerente com o grau de indução legal para a disseminação desses espaços. Os conselhos, muitas vezes, não têm sequer o suporte financeiro para seu funcionamento. Ademais, a falta de capacitação técnica para o exercício de suas competências deliberativas é uma das principais queixas no que concerne às condições para o exercício de suas atribuições (BARBOSA, 2000; GOMES, 2000).

A terceira diferença marcante diz respeito à forma de escolha de seus membros<sup>10</sup>. Apesar de os conselhos poderem influenciar a tomada de decisões governa-

---

<sup>9</sup> No fim da década de 1990, já existiam no Brasil 26.859 conselhos municipais, com destaque para os Conselhos de Saúde, existentes em 5.425 municípios (98,5%), seguindo-se os de Assistência Social (91,5%); de Educação (91%) e de Direitos de Crianças e Adolescentes (71,7%), de acordo com a Pesquisa de Informações Básicas Municipais 1999, do IBGE (BREMAEKER, 2001).

<sup>10</sup> Podem ser identificadas situações em que os processos de escolha dos conselheiros foram dirigidos a um público bastante amplo, contando até mesmo com o apoio técnico do Tribunal Regional Eleitoral, conforme exemplos trazidos por Luciana Tatagiba (2004). Tal forma de escolha, contudo, nos coloca em contato com dilemas da participação política na modernidade. De um lado, é necessário dar visibilidade ao processo de escolha dos conselheiros. De outro, a presença da sociedade civil em fóruns participativos tem sentido se ela for capaz de trazer para a arena pública suas contribuições acerca dos problemas cotidianos por ela enfrentados, vale dizer, trazer os argumentos e demandas do morador, do usuário, do idoso, da mulher, negro, enfim, para a discussão e deliberação

mentais, a autorização para o exercício dessa competência não deriva de vitória em disputa eleitoral com voto universal, tampouco de seleção em concurso público<sup>11</sup>.

A manifestação periódica pelo voto universal é insuficiente para garantir um governo democrático. Todavia, o voto é resultado de uma escolha ligada a um processo anterior de discussão que, mesmo sujeito a manipulações, tem mais transparência e dirige-se a um público mais amplo do que aquele a quem é dirigida a escolha dos conselheiros. Além disso, dá-se por meio de regras com maior grau de institucionalização, permitindo aos adversários e às instituições da sociedade civil e às públicas, como o Ministério Público, melhor exercício do poder fiscalizador sobre o pleito.

Diante de tudo isso, tomando-se por base os chamados conselhos setoriais, mecanismos de participação popular atualmente mais disseminados no País, com maior envergadura e em funcionamento permanente, acredita-se que os instrumentos de participação direta não apresentem condições de substituir o Parlamento, seja pelo déficit de universalidade e de controle público sobre o processo de seleção de seus membros, seja pela falta de estrutura para seu funcionamento, seja pelo limitado alcance de suas competências ou pelos entraves para o cumprimento de suas deliberações, seja pela falta de interesse e/ou disponibilidade dos cidadãos para ocuparem esses espaços. Desse modo, uma alternativa que se configura mais eficiente é explorar as relações de complementariedade entre os mecanismos de democracia direta e democracia indireta. Sob essa ótica, serão descritos, a seguir, os mecanismos de participação popular que vêm sendo adotados pelo Parlamento mineiro.

### **3 Mecanismos de participação popular na ALMG a partir da Constituição de 1989**

Nesta seção, será apresentado um breve panorama da participação popular na Assembleia Constituinte e das inovações da Carta mineira em relação à Constituição Federal, no que diz respeito ao tema da participação popular. Em seguida, serão abordadas as principais alternativas implementadas pela Assembleia de Minas para fortalecer a sua interlocução com a sociedade. Para facilitar a compreensão, os diversos instrumentos existentes foram agrupados em torno de quatro eixos: 1) iniciativa popular; 2) participação popular no ciclo orçamentário; 3) participação popular por meio dos eventos institucionais; e 4) participação por ambiente virtual.

---

na Administração Pública. Para isso, a seleção dos conselheiros precisa ser coerente com a necessidade de não tornar o conselho uma instância burocrática, distante da riqueza da sociedade civil.

11 Há várias formas para seleção dos conselheiros, sendo comum a adoção de mecanismos diferentes de acordo com o segmento a ser representado. Da parte da sociedade civil, há, por exemplo, escolha por meio de (a)voto em assembleias e fóruns próprios ao segmento social representado; (b) eleição pela população local; (c) escolha pelo Executivo com base em lista de nomes elaborada pelas entidades da sociedade civil; (d) escolha dos conselheiros não governamentais pelo Executivo. Há casos também em que os conselheiros são escolhidos simplesmente em razão do vínculo que mantêm com os agentes estatais. Nesse sentido, vide pesquisa realizada por Luciana Tatagiba (2004) com conselhos de saúde do município de São Paulo.

### 3.1 A participação popular na Constituinte mineira

A participação popular na Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais no período pós-democratização se fez presente desde a Constituinte mineira. Entre abril e outubro de 1987, a ALMG deu início à interlocução com a sociedade com vistas à elaboração da nova Constituição através do simpósio Minas Gerais e a Constituinte.

Com a instalação da Assembleia Constituinte, foi realizado um novo simpósio, 17 audiências públicas regionais e 19 audiências públicas temáticas no Parlamento mineiro<sup>12</sup>. Por meio de tais iniciativas, cerca de 10 mil sugestões populares ao anteprojeto da Constituição foram entregues à Comissão Constitucional<sup>13</sup>. Posteriormente, 22 emendas ao projeto de Constituição tiveram autoria popular, com a assinatura de pelo menos 5 mil eleitores cada uma<sup>14</sup>.

O processo constituinte resultou em inovações na Carta mineira (MINAS GERAIS. Constituição, 1989) em relação à Constituição Federal no que concerne à participação popular, dentre as quais destacam-se a previsão de realização de audiências públicas regionais (art. 60, § 2º, III) e de criação da Ouvidoria do Povo (art. 268), além da instituição de regras próprias sobre a iniciativa popular e sobre a fiscalização e o controle dos atos governamentais diretamente pelos cidadãos.

As audiências públicas estão previstas desde o anteprojeto da Constituição e vêm, ao longo dos anos, se constituindo em um canal direto entre a ALMG, os poderes públicos e os cidadãos dos diversos municípios mineiros, favorecendo a coleta de subsídios para o planejamento das ações estatais e a participação da sociedade civil na elaboração do orçamento público. Na verdade, a interiorização das ações da ALMG passou a ser uma diretriz para a promoção de vários mecanismos de interlocução com a sociedade civil. É o que ocorreu, por exemplo, com os seminários legislativos a partir de 1999, ano em que ganharam uma etapa regional (MENDONÇA; CUNHA, 2011).

Da mesma maneira, a previsão de criação da Ouvidoria do Povo<sup>15</sup> já constava do anteprojeto da Constituição como órgão público autônomo, com funções de controle da administração pública (art. 136). Na votação do anteprojeto, o dispositivo foi rejeitado por conta do receio de que a ouvidoria retirasse poderes do Legislativo, do Ministério Público ou do Tribunal de Contas. Ao final, porém, o item foi introduzido novamente na redação da Constituição mineira.

No texto da Carta em vigor, a ouvidoria consta como órgão auxiliar do Poder Legislativo na fiscalização da execução dos serviços públicos estaduais (art. 268). A

---

12 Conforme dados disponíveis no site da ALMG, no seguinte endereço eletrônico: <[https://www.almg.gov.br/acompanhe/eventos/hotsites/2009/constituicao/aconstituinte/temas\\_debati-dos.jsp](https://www.almg.gov.br/acompanhe/eventos/hotsites/2009/constituicao/aconstituinte/temas_debati-dos.jsp)>, acesso em 14/07/2014.

13 idem

14 idem

15 Os dados referentes à tramitação do tema Ouvidoria do Povo na Constituinte foram extraídos do seguinte endereço eletrônico: <[http://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/acompanhe/eventos/hotsites/2009/constituicao/aconstituinte/docs/participacao\\_popular.pdf](http://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/acompanhe/eventos/hotsites/2009/constituicao/aconstituinte/docs/participacao_popular.pdf)>, acesso em 14/07/2014. Para maior detalhamento sobre o assunto, vide Gomes, 2009.

ouvidoria parlamentar foi instituída na década seguinte, em 2002, e instalada um ano depois. A prática demonstra que a atuação do órgão vem assumindo um caráter eminentemente pedagógico.<sup>16</sup>

A iniciativa popular para a apresentação de projetos de lei também ganhou contornos próprios no plano estadual a partir da constatação de que o alto grau de exigência de seus requisitos, previstos na Constituição da República<sup>17</sup>, condenou-a ao quase completo desuso.

Por fim, a Constituição mineira deu ainda tratamento próprio à fiscalização e ao controle dos atos governamentais pelos cidadãos. Tornou explícito um direito que já deriva da principiologia constitucional ao estatuir que a sociedade tem direito a governo honesto, obediente à lei e eficaz. O direito de petição e representação perante órgão de qualquer Poder e entidade da administração indireta foi caracterizado como “amplo e irrestrito”. Além disso, a Constituição detalhou o direito à informação, correta e oportuna, sobre ato, fato ou omissão, imputáveis a órgão, agente político, servidor público ou empregado público (art. 73, § 2º).

### 3.2 A iniciativa popular no Parlamento mineiro

Na ALMG, a iniciativa popular tem abrangência própria e pode tomar três caminhos distintos, nos termos da Constituição estadual e do Regimento Interno (MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa, 2013).

A primeira alternativa segue a linha adotada no modelo previsto na Constituição da República quanto à previsão de subscrição por um número mínimo de eleitores e tem como objeto unicamente a apresentação de projeto de lei<sup>18</sup>(art. 67 da CE e art. 288 do RI). O texto da Constituição estadual deixa explícito mais dois requisitos: obriga que a lista de eleitores seja organizada por entidade associativa legalmente constituída, que se responsabilizará pela idoneidade das assinaturas; e veda a iniciativa popular em caso matéria de iniciativa privativa e de matéria indelegável (art. 67).

---

<sup>16</sup> Conforme notícia o documento apontado na nota n. 14, o trabalho da ouvidoria parlamentar vem enfrentando desafios. Embora possua competências específicas, como receber reclamações e/ou denúncias dos cidadãos referentes aos deputados no exercício do mandato, a maior parte das solicitações recebidas refere-se a outras questões. “O relatório de atividades de 2008 lista pedidos de informações, por exemplo, sobre piso salarial de professor e sobre a Corregedoria da Polícia Civil, além de denúncias contra prefeitura, ocupação de praça pública por construtora, mau estado das estradas e reclamações relativas à prestação de serviços públicos. Em todos esses casos, ensina-se o ‘caminho das pedras’ às pessoas, informando qual órgão é competente para resolver cada problema” <[http://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/acompanhe/eventos/hotsites/2009/constituicao/aconstituante/docs/participacao\\_popular.pdf](http://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/acompanhe/eventos/hotsites/2009/constituicao/aconstituante/docs/participacao_popular.pdf)>, acesso em 14/07/2014.

<sup>17</sup> Para a Iniciativa Popular ser exercida é necessária a assinatura de um por cento dos eleitores, distribuído por 5 unidades federativas e, no mínimo, 0,3% dos eleitores de cada uma dessas unidades federativas (BRASIL. Constituição, 1988. Art. 61, § 2º).

<sup>18</sup> Pode ser subscrito por, no mínimo, 10 mil eleitores do Estado, em lista organizada por entidade associativa legalmente constituída, que se responsabilizará pela idoneidade das assinaturas, com no máximo 25% deste total alistado na capital (art. 67 da Constituição do Estado).

Pelo texto original da Carta mineira, o número de proposições populares estava limitado a cinco projetos de lei por sessão legislativa (art. 67, § 2º). Posteriormente, a restrição foi suprimida pela Emenda à Constituição 32, de 1998<sup>19</sup>.

Outra possibilidade de iniciativa popular está prevista no Regimento Interno da Casa, que permite apresentar à Comissão de Participação Popular (CPP) proposta de ação legislativa por entidade associativa da sociedade civil, com exceção de partido político com representação na Casa (art. 289). É preciso esclarecer, porém, que as propostas de ação legislativa não se resumem à apresentação de projetos de lei. São, na verdade, um instrumento colocado à disposição da população para provocar a Casa a atuar em relação a demandas que estão relacionadas ao papel atribuído ao Parlamento, como, por exemplo, o exercício do controle sobre o Poder Executivo. Assim, compreendem pedidos para encaminhamento de projeto de lei ou de emendas a projetos em tramitação, solicitações de realização de audiências públicas, requerimentos de informações a órgãos e autoridades públicas, entre outros itens. A sugestão popular, uma vez recebida pela CPP, transforma-se em proposta de ação legislativa. Esta, por sua vez, é relatada, debatida e avaliada pela CPP e, caso seja aprovada, transforma-se em proposição legislativa e passa a ser de autoria daquela Comissão, seguindo os trâmites regimentais regulares.

Por fim, em se tratando de apresentação de sugestões aos projetos de lei orçamentária, os requisitos são ainda menos rígidos, haja vista que o cidadão pode optar por apresentar sua demanda de maneira isolada, encaminhando-a diretamente à Comissão de Participação Popular, por meio de uma Proposta de Ação Legislativa, sem a intermediação de uma entidade formalmente constituída.

Em 2013, a Assembleia deu mais um passo no sentido de ampliar a iniciativa popular com a apresentação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) n° 57<sup>20</sup>, cujo objetivo é instituir a possibilidade de os cidadãos apresentarem proposta de emenda à Constituição do Estado. Até o fechamento deste trabalho a proposta já tinha recebido parecer favorável da Comissão Especial constituída para analisar a PEC.

Naquele mesmo ano, a Assembleia de Minas inaugurou um novo canal, via internet, para a sociedade encaminhar sugestões de projetos de lei aos parlamentares. Todas as sugestões são catalogadas por eixo temático e divulgadas na página da ALMG, acompanhadas da resposta da Casa acerca de sua viabilidade. Embora o Parlamento não seja obrigado a acatar essas sugestões, elas vêm compondo um vasto acervo de demandas apresentadas pela população e podem motivar a realização de audiências públicas para o seu debate, dar origem a projetos de lei ou a pedidos de providências ao poder público.

---

<sup>19</sup> Para pesquisa de inteiro teor da legislação estadual citada neste capítulo, acesse o endereço eletrônico: <[http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/index.html?aba=js\\_tabLegislacaoMineira](http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/index.html?aba=js_tabLegislacaoMineira)>.

<sup>20</sup> Para pesquisa de inteiro teor das propostas legislativas citadas neste capítulo, acesse o endereço eletrônico: <[http://www.almg.gov.br/atividade\\_parlamentar/tramitacao\\_projetos/index.html](http://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/index.html)>.

### 3.3 A participação popular por meio dos eventos institucionais

O Regimento Interno dispõe que a Assembleia poderá promover, por iniciativa da Mesa, eventos que possibilitem a discussão de temas de competência do Poder Legislativo estadual, em parceria com entidades da sociedade civil organizada, a exemplo dos seminários legislativos e fóruns técnicos (art. 295 e 296).

O seminário legislativo é o maior evento institucional da ALMG (MENDONÇA; CUNHA, 2011). Reúne autoridades públicas, governamentais, especialistas, sociedade civil organizada e participantes individuais com pontos de vista os mais diversos sobre temas de grande interesse da sociedade. O modelo atual dos seminários é fruto de um processo de aprendizado contínuo. A princípio restrito a especialistas, o evento passou a ser construído e executado junto com a sociedade. Ganhou posteriormente capilaridade regional, assumiu caráter propositivo e passou a ter seus desdobramentos monitorados por comissão própria, além de ter dado origem à criação de uma gerência adequada na estrutura administrativa da Casa para, entre outras funções, coordená-lo. (MADUREIRA, 2009).

Eleonora Schettini e Ricardo Fabrino Mendonça (2012) identificam três fases de organização de um seminário: a preparação, a interiorização e o evento final (com suas subdivisões). Segundo os autores, as entidades convidadas têm chance de participar desde a concepção do evento, estabelecendo seu formato, suas regras e seus convidados. Na etapa de regionalização, participantes do interior do Estado apresentam e discutem propostas que são sustentadas por representantes regionais eleitos para a última fase do seminário. Na etapa final, representantes regionais e demais inscritos se organizam em grupos de trabalho, discutem e votam propostas, que são encaminhadas ao presidente da ALMG. Nas duas últimas fases, os debates são precedidos da apresentação de reflexões de especialistas. Uma comissão de representantes constituída no seminário acompanha os seus desdobramentos, que muitas vezes não ficam apenas no papel.<sup>21</sup>

O fórum técnico, por sua vez, segue em linhas gerais o formato do seminário legislativo. Porém, trata-se de evento que reúne um número menor de pessoas volta-

---

21 De acordo com o documento “Formas de interlocução da Assembleia Legislativa de Minas Gerais com a sociedade civil” (MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa, 2001), no período de outubro de 1991 a dezembro de 1999, a Casa promoveu uma série de seminários legislativos que deram origem às seguintes leis: Política Estadual de Desenvolvimento Agrícola (Lei 11.405, de 1994); Fundo Estadual de Desenvolvimento Rural – Funderur (Lei 11.744, de 1995); Política Estadual de Saneamento Básico (Lei 11.720, de 1994); Fundo Estadual de Habitação (Lei 11.830, de 1995); Política Estadual de Recursos Hídricos (Lei 11.504, de 1994); Plano Mineiro de Turismo (Lei 12.398, de 1996); Conselho Estadual de Turismo (Lei 13.687, de 2000); além de aprovar documento final contendo as diretrizes básicas para o Programa Estadual de Direitos Humanos. Atenção especial merece o seminário legislativo Pobreza e Desigualdade. De acordo com Mendonça e Cunha, o seminário “influenciou três decisões muito imediatas: a promulgação da Emenda Constitucional 86, que inclui a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais como um dos objetivos prioritários do Estado, a aprovação da Lei 19.823, que destina recursos a cooperativas de catadores de material reciclável e aprovação de um Fundo de Erradicação da Miséria. Além disso, as propostas elaboradas no seminário, pela primeira vez, foram utilizadas para alimentar o processo de discussão das leis orçamentárias. Essa inovação aponta ricas possibilidades para a participação institucionalizada na ALMG.” (MENDONÇA; CUNHA, 2011, p. 65).

das para uma discussão mais técnica e ostenta menor peso político (MENDONÇA; CUNHA, 2012).

A Assembleia também realiza outros eventos institucionais, entre os quais o ciclo de debates, que é mais simples e cujo “intuito fundamental não é gerar propostas, mas alimentar uma discussão relevante” (MENDONÇA; CUNHA, 2012, p. 90).

As audiências públicas merecem especial destaque. São realizadas pelas comissões com objetivo de “instruir matéria legislativa em trâmite, bem como para tratar de assunto de interesse público relevante atinente à sua área de atuação, mediante proposta de qualquer membro ou a pedido da entidade interessada” (art. 291 do Regimento Interno). Os números demonstram a expressão que as audiências públicas alcançam no Parlamento mineiro, embora seu impacto sobre o processo legislativo ainda careça de maiores estudos (ROCHA, citado por MENDONÇA; CUNHA, 2012). Entre os anos de 2007 e 2011, a Assembleia realizou 757 audiências públicas por meio das comissões permanentes, sendo mais frequentes as de iniciativa da Comissão de Direitos Humanos (256), da Comissão de Assuntos Municipais e Regionalização (74) e da Comissão de Segurança Pública (65) (MENDONÇA; CUNHA, 2012).

É interessante notar que estudos mais recentes estão identificando a criação de canais de intercâmbio entre as experiências participativas existentes, a exemplo do que ocorreu com o seminário legislativo Pobreza e Desigualdade, o qual deu origem a propostas que, quando aprovadas, foram transformadas em emendas às leis orçamentárias<sup>22</sup> (REIS, MAGALHÃES, MOREIRA, 2011; MENDONÇA; CUNHA, 2011).

### **3.4 Participação da sociedade civil no ciclo orçamentário**

Segundo Sabino José Fortes Fleury (2009), o processo de participação da sociedade no planejamento do Estado seguiu três fases. A primeira compreende o período de 1993 a 1996, no qual as audiências públicas regionais para discussão do orçamento ganharam regulação constitucional própria às suas especificidades com a promulgação da Emenda Constitucional n° 12, de 1994.

Na fase seguinte, de 1996 a 2002, o Parlamento mineiro concentrou esforços na tentativa de assegurar que as propostas da sociedade incluídas no orçamento fossem de fato cumpridas. Para tanto, valeu-se de duas medidas legislativas: atribuiu caráter deliberativo às definições da sociedade em relação a uma parte dos investimentos a serem executados nas diversas regiões do Estado, conforme montante de recursos fixados pelo Executivo para cada região (Lei n° 12.997, de 1998); e incluiu, no art.

---

<sup>22</sup> De acordo com Reis, Magalhães e Moreira (2011), “Como resultado de todo o processo, foram geradas 199 propostas de ação legislativa (PLEs), oriundas de 399 propostas provenientes do Seminário Legislativo Pobreza e Desigualdade e das audiências públicas do PPAG 2012-2015. Das 199 PLEs, 5 foram anexadas, 18 foram rejeitadas e 176, aprovadas. As 176 PLEs aprovadas pela Comissão de Participação Popular geraram 81 emendas ao PPAG 2012-2015, 25 emendas à LOA 2012, 154 requerimentos com solicitação de esclarecimentos ou providências a órgãos e entidades da administração pública e um projeto de lei [...]” (p. 51)

73 da Constituição mineira, o direito de a sociedade se manter informada acerca da inexecução ou execução insuficiente ou tardia de plano, programa ou projeto de governo e de programas e projetos prioritizados em audiências públicas regionais (Emenda Constitucional nº 36, de 1998).

O terceiro momento tem início em 2003. Ainda de acordo com o supramencionado autor, dessa vez o Legislativo mineiro alterou sua estratégia para conferir eficácia ao processo de participação popular no orçamento. A sociedade passou a intervir nos instrumentos de planejamento do Estado, expressos no Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) e no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), de forma a invalidar o argumento, muito utilizado pelo Executivo, de que a não implementação das propostas populares ocorria porque elas não cumpriam a exigência constitucional de compatibilidade com tais planos. A Comissão de Participação Popular, criada em 2003 (Resolução nº 5.212), surgiu com a atribuição, dentre outras, de realizar audiência para discussão do PMDI e do PPAG. Anos depois, em 2009, foram realizadas pela primeira vez as audiências de monitoramento da execução orçamentária.

Pode-se dizer que, posteriormente, em 2011, foi inaugurada uma nova fase no procedimento descrito. Foi o momento em que as comissões permanentes da ALMG passaram a se envolver no processo de participação popular no ciclo orçamentário (REIS; MAGALHÃES; MOREIRA, 2011). Outro marco importante do período foi a construção e a entrada em operação do *site* Políticas Públicas ao Seu Alcance, “com o objetivo de fornecer informações relevantes, sintéticas e atualizadas sobre a eficácia e os benefícios das políticas públicas estaduais, com vistas a ampliar a participação popular em sua formulação, em seu monitoramento e em sua avaliação”<sup>23</sup>.

Atualmente, a população pode participar ativamente do processo de formulação e de revisão anual de leis orçamentárias, assim como do processo de monitoramento de sua execução. As sugestões populares são transformadas em Propostas de Ação Legislativa (PLEs), que podem dar origem a projetos de lei ou a emendas a projetos em tramitação, pedidos de providências e/ou de informação aos demais poderes. Trata-se de um processo de participação complexo, cujo desenho vem sendo modelado ao longo dos anos. Esse procedimento envolve os Poderes Legislativo e Executivo, tem capilaridade regional, e que vem dando origem e motivando trocas com outras experiências participativas, com resultados concretos sobre a definição de onde e de como gastar o dinheiro público e sobre o acompanhamento e a avaliação da execução do planejamento do Estado (REIS; MAGALHÃES; MOREIRA, 2011; MENDONÇA; CUNHA, 2012).

### 3.5 Participação por ambiente virtual

Ampliar a participação da sociedade civil nas atividades da ALMG por meio das novas tecnologias de informação foi uma das diretrizes do Direcionamento Es-

---

<sup>23</sup> Extraído de <[http://politicaspUBLICAS.almg.gov.br/sobre/index.html#Entenda\\_o\\_site](http://politicaspUBLICAS.almg.gov.br/sobre/index.html#Entenda_o_site)>, acesso em 23 de julho de 2014.

tratégico para o período 2010-2020. Apesar de a Casa ter anteriormente feito uso de alguns instrumentos que viabilizam a participação virtual, o direcionamento estratégico possibilitou um esforço concentrado em torno de um planejamento especialmente pensado para favorecer esse tipo de interlocução com a sociedade civil. As consultas públicas *on-line*, por exemplo, utilizadas na Casa desde 2009 foram aperfeiçoadas, tornando-se mais simples, seja em relação aos dados de cadastros dos cidadãos, seja em relação ao modo de apresentação da proposta (MENDONÇA; CUNHA, 2012).

Também fez parte do Direcionamento Estratégico a criação do *site* Políticas Públicas ao Seu Alcance, que disponibiliza informações sobre o planejamento e a execução orçamentária do Estado em 22 áreas diferentes. Para facilitar o acesso, o conteúdo é dividido por temas – como saúde pública e turismo –, por recorte intersetorial – como itens relacionados à superação da pobreza – e por destinatários – como crianças e adolescentes e idosos. O objetivo é facilitar a compreensão das políticas públicas estaduais pela população mineira visando qualificar a intervenção dos interessados no processo de sua formulação e acompanhamento, em especial por meio das atividades realizadas pela Casa.

Outro mecanismo de participação recém-inaugurado é o denominado Dê Sua Opinião sobre Projetos em Tramitação, por meio do qual a sociedade pode se manifestar publicamente acerca dos projetos de lei em andamento, inclusive para dizer se é favorável ou contrária à proposição. O conteúdo é sistematizado por eixo temático e fica disponível na página da ALMG, permitindo aos interessados consultar as opiniões já emitidas. Além disso, conforme anteriormente descrito, o cidadão também pode enviar sua sugestão de projeto de lei para o Parlamento mineiro. Ainda que a iniciativa não seja uma imposição para o Legislativo, todas as sugestões são analisadas e divulgadas, juntamente com as respostas, na página da ALMG.

Há ainda várias outras portas de entrada para a circulação de informações provenientes da sociedade civil na ALMG, tais como as enquetes públicas sobre temas de interesse social, os canais “Fale com a Assembleia” e “Fale com o seu deputado”, as visitas guiadas à ALMG e a ouvidoria.

Essas ferramentas buscam diminuir a distância entre o Parlamento e a comunidade, muito embora promovam um tipo de participação mais voltada para o aporte informacional dos cidadãos do que propriamente para a troca argumentativa destinada à formação de consensos entre eles.

## **Conclusão**

Ao longo deste trabalho procuramos demonstrar a possibilidade de complementaridade entre mecanismos de democracia direta e democracia representativa a partir das ações que vem sendo desenvolvidas pela Assembleia de Minas para tornar mais efetiva sua interlocução com a sociedade. Além de conter inovações em relação à Constituição da República quanto à participação popular, a Constituição mineira foi, ela própria, construída a partir de um processo participativo.

No decorrer dos anos, vem sendo constituído um vasto repertório de práticas participativas, que compreendem menos exigências para a iniciativa popular, eventos institucionais com formatos variados, além da possibilidade de participação da so-

cidade civil na formulação, na revisão e no monitoramento das leis orçamentárias. Mais recentemente, os canais de interlocução com a sociedade foram ampliados por meio do uso de tecnologias da informação e da comunicação. Estudos indicam que essas experiências estão se retroalimentando e, assim, criando contornos para uma participação mais integrada do cidadão e com maiores chances de efetividade.

O processo de implementação dessas experiências participativas vem constituindo um valioso acúmulo de aprendizado institucional que a ALMG pode oferecer à sociedade e a outras instituições políticas. Mesmo que o trabalho desenvolvido na Casa também esteja imerso em riscos de toda ordem, inclusive de retrocessos e manipulações, como acontece com toda experiência histórica, essa premissa não invalida todos os esforços que têm sido feitos para concretizar o princípio da soberania popular no Parlamento.

Tomou-se como mote para as reflexões aqui registradas os debates suscitados pela promulgação do decreto que institui a Política Nacional de Participação Popular. Diferentemente do discurso por vezes propalado, a conclusão é a de que o decreto busca muito mais organizar os canais de participação existentes – e abundantes, diga-se de passagem – no interior do Poder Executivo do que propriamente criar novos canais para isso.

Constata-se, ademais, pela experiência de mais de duas décadas, pós Constituição de 1988, de criação e indução de mecanismos de participação, que esses canais não constituem ameaça à democracia parlamentar. Nas condições modernas – em que muitos não têm interesse e/ou disponibilidade para participar e em que o aumento das possibilidades de participação convive, como diz Bobbio (1992), com o desejo de não se envolver em questões políticas – e considerando ainda o nosso elevado déficit de cidadania, os mecanismos de democracia direta podem, na verdade, revigorar a democracia representativa. Assim, aprofundar a relação de complementaridade e de troca mútua entre as duas parece ser uma via mais produtiva sob o ponto de vista democrático.

## Referências

AVRITZER, Leonardo. Teoria democrática, esfera pública e participação local. *Sociologias*, Porto Alegre, v. 1, n. 2, p.18-43, jul./dez. 1999.

\_\_\_\_\_. Leonardo; PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. Democracia, participação e instituições híbridas. *Teoria & Sociedade*, Belo Horizonte, n. esp. Maio 2005. p. 16-41.

\_\_\_\_\_. Reforma política e participação no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima (Orgs.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006. p. 35-43.

BARBOSA, Ana Maria Lima. Os portadores de deficiência no Conselho de Saúde. In: CARVALHO, Maria do Carmo; TEIXEIRA, Ana Cláudia C (Orgs.). *Conselhos gestores de políticas públicas*. São Paulo: Pólis, 2000. p. 49-52.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. 5. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: 1988. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2014. Disponível em: <[http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/index.html?aba=js\\_tabConstituicaoFederal](http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/index.html?aba=js_tabConstituicaoFederal)>. Acesso em: 22 ago. 2014.

BREAMAEKER, François E. J. de. Os conselhos municipais existentes no Brasil. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 2001.

CORREIA, Maria Valéria Costa. *Que controle social?* Os conselhos de saúde como instrumento. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2003.

DAGNINNO, Evelina. Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINNO, E. (Org.). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 279-301.

FLEURY, Sabino José Fortes. A participação da sociedade no planejamento estadual: avanços e desafios. In: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. *A Assembleia de Minas e a construção de políticas públicas: eventos institucionais*. Minas Gerais: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2009. p. 31-46.

GOMES, Adriana. Emendas populares: garantia de participação. *Revista do legislativo*, Belo Horizonte, n. 42, p. 73-74, jan./dez. 2009.

GOMES, Ana Lígia. Histórico da política de assistência social no Brasil. In: CARVALHO, Maria do Carmo; TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (Orgs.). *Conselhos gestores de políticas públicas*. São Paulo: Pólis, 2000. p. 22-26.

LUCHMANN, Lígia Helena Hahn. *Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre*. 2002. Tese (Doutorado). Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, 2002.

MADUREIRA, Fábio G. A evolução do seminário legislativo. In: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. *A Assembleia de Minas e a construção de políticas públicas: eventos institucionais*. Minas Gerais: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2009. p. 25-30.

MENDONÇA, Ricardo Fabrino; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. Participação na ALMG: rumo a um sistema integrado? *Revista do Legislativo*, Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, n.44, p. 60-69, jan. 2011/jul. 2012.

\_\_\_\_\_. *Relatório aprimoramento de eventos da ALMG*. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, Departamento de Ciência Política, 2012. 255 p.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. *A Assembleia de Minas e a construção de políticas públicas: eventos institucionais*. Minas Gerais: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2009.

\_\_\_\_\_. *Formas de interlocução da Assembléia Legislativa de Minas Gerais com a sociedade civil: projetos institucionais: ciclos de debates, fóruns técnicos, seminários legislativos, teleconferências, audiências públicas regionais / orçamento participativo, interioriza-*

ção. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, [2001]. 6 f. \_\_\_\_ . *Regimento interno da Assembléia Legislativa*. 9. ed. Belo Horizonte: ALMG, 2013. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/RegimentoInterno.pdf>>. Acesso em: 8 ago. 2014.

MINAS GERAIS. Constituição (1989). *Constituição do Estado de Minas Gerais: atualizada e acompanhada dos textos das Emendas à Constituição n.ºs 1 a 93*. 16. ed. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2014. Disponível em: <[http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/index.html?aba=js\\_tabConstituicaoEstadual](http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/index.html?aba=js_tabConstituicaoEstadual)>. Acesso em: 22 ago. 2014.

NORONHA, Rudolf de (Coord.). *Conselhos municipais e políticas sociais*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 1997.

RAICHELIS, Raquel. Os conselhos de gestão no contexto internacional. In: CARVALHO, Maria do Carmo; TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (Orgs.). *Conselhos gestores de políticas públicas*. São Paulo: Pólis, 2000. p. 41-46.

REIS, Érika de Faria; MAGALHÃES Maria Regina Álvares; MOREIRA, Mário César Rocha. Impactos do Seminário Legislativo Pobreza e Desigualdade: a compatibilização com o PPAG 2012-2015. *Revista do Legislativo*, Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, n. n.44, p. 44-59, jan. 2011/jul. 2012).

SILVEIRA, Jacqueline Passos da. *Limites, riscos e potencialidades dos conselhos setoriais para a construção da democracia, patriotismo constitucional e resgate da credibilidade das instituições político-representativas*. 2004. 178 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, 2004.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (org). *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 1994. p. 47-103.

\_\_\_\_ . Institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo. In: AVRITZER, L. (Ed.). *A participação em São Paulo*. São Paulo/SP: UNESP, 2004.

VOLPI, Mario. A democratização da gestão das políticas públicas para a infância e a adolescência. IN: CARVALHO, Maria do Carmo; TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (Orgs.). *Conselhos gestores de políticas públicas*. São Paulo: Pólis, 2000. p. 27-34.

# CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL: SEPARAÇÃO DOS PODERES, FEDERALISMO E DEMOCRACIA

*Sérgio Pompeu de Freitas Campos*

## **1 Introdução**

O exercício do poder constituinte decorrente, isto é, a elaboração, a promulgação e a eventual alteração da Constituição de estado membro da Federação, consubstancia uma relevante atribuição confiada às assembleias legislativas no sistema político brasileiro.

A Constituição Estadual deve dispor, em caráter fundamental, sobre a organização institucional do respectivo estado, além de disciplinar o exercício de direitos constitucionais no âmbito do seu território. Ademais, diferentemente das leis, as constituições e as emendas constitucionais estaduais são estabelecidas por decisão exclusiva da assembleia legislativa, conforme o parâmetro da Constituição da República e, especialmente, o disposto no art. 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias desta (BRASIL. Constituição, 1988).

Decorridos 25 anos da promulgação da atual Constituição do Estado de Minas Gerais (MINAS GERAIS. Constituição, 1989), importa, pois, até para subsidiar a atuação dos seus constituintes derivados, refletir sobre o papel da Constituição Estadual no contexto do Estado Federal brasileiro, considerando a experiência do controle judicial de constitucionalidade sobre a matéria acumulada nesse período.

## **2 Controle judicial de constitucionalidade da Constituição Estadual**

Entre outras inovações referentes à organização do Estado introduzidas pela Constituição da República de 1988 (e eventualmente desenvolvidas por emendas ao seu texto), destaca-se a estruturação de um forte sistema de controle judicial de constitucionalidade de leis e de outros atos normativos do poder público e, sobretudo, a expansão do controle concentrado de constitucionalidade exercido pelo Supremo Tribunal Federal (STF) (BARROSO, 2008).

Por seu turno, como produto de poder autônomo, a Constituição Estadual sujeita-se à observância de uma série de normas da Constituição da República, a saber: os princípios constitucionais sensíveis (princípios cuja violação enseja a intervenção federal mediante provimento, pelo STF, de representação do procurador-geral da República – art. 34, VII); as normas de pré-ordenação institucional (normas que dispõem diretamente sobre a organização dos Poderes estaduais – arts. 27 e 28, entre outros); as normas federais extensíveis (normas que dispõem sobre a organização dos Poderes da União, aplicáveis aos estados mediante interpretação extensiva – art.

71, por exemplo); e os princípios constitucionais estabelecidos (normas constitucionais dirigidas aos poderes públicos em geral – art. 37, por exemplo)<sup>1</sup>.

Assim, no âmbito do sistema brasileiro de controle judicial de constitucionalidade, entende-se que as disposições constitucionais estaduais podem ser revistas, em face desses parâmetros, tanto pela via difusa, por ocasião do julgamento de caso concreto submetido ao conhecimento do Poder Judiciário, como pela via concentrada, mediante Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) apresentada ao STF<sup>2</sup>.

Passados 25 anos da promulgação daquela que foi batizada como a Constituição cidadã, juristas e cientistas políticos têm apresentado interessantes reflexões sobre os dados desse quarto de século de prática do mencionado sistema de controle judicial de constitucionalidade estabelecido pela Carta Magna, observando que a questão da autonomia estadual ocupou parcela expressiva da pauta do STF no período<sup>3</sup>.

### **3 Controle concentrado da Constituição Mineira**

Verificamos que disposições da Constituição do Estado de Minas Gerais já foram objeto de 47 ADIs apresentadas ao STF<sup>4</sup>. Doze dessas ADIs não foram conhecidas ou restaram prejudicadas por problemas de ordem formal<sup>5</sup> – como ilegitimidade ativa, perda superveniente de objeto, entre outros – e cinco ADIs ainda aguardam julgamento<sup>6</sup>. Portanto, o Tribunal efetivamente deliberou sobre 30 ADIs contra dispositivos da Constituição Estadual; destas, 28 foram julgadas procedentes, sendo 21 totalmente procedentes<sup>7</sup> e 7 parcialmente procedentes<sup>8</sup>, e apenas 2 foram consideradas improcedentes<sup>9</sup>.

Tendo em vista o expressivo índice de sucesso das mencionadas ADIs, detivemo-nos nos fundamentos das decisões do STF, em que se destaca o princípio da

<sup>1</sup> Cumpre registrar que a terminologia mencionada varia conforme a doutrina. Apresentamos a classificação proposta por LEONCY (2007), que parece suficientemente clara e abrangente em relação ao entendimento da doutrina em geral.

<sup>2</sup> Observa-se que a amplitude conferida à ADI no sistema de controle judicial de constitucionalidade da Carta de 1988 praticamente esvaziou o papel da chamada “representação interventiva” (BARROSO, 2008, p. 306-307).

<sup>3</sup> Cf., nesse sentido, Benvindo; Costa (2013); Falcão; Abramovay; Leal; Hartmann (2013).

<sup>4</sup> Para pesquisa de inteiro teor das ADIs citadas neste capítulo, acesse o endereço eletrônico: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>.

<sup>5</sup> ADIs n.ºs 367, 426, 448, 706, 1678, 1873, 2578, 2761, 2778, 2961, 3115 e 3373.

<sup>6</sup> ADIs n.ºs 3318, 3842, 3979, 4448 e 4844. Por seu turno, a ADI n.º 2501 encontra-se pendente de julgamento em decorrência de Embargos de Declaração opostos ao Acórdão que julgou parcialmente procedente a ação.

<sup>7</sup> ADIs n.ºs 84, 89, 100, 101, 152, 165, 270, 318, 322, 348, 508, 640, 699, 770, 1018, 1901, 2068, 2447, 2939, 3051 e 3361.

<sup>8</sup> ADIs n.ºs 83, 88, 171, 1067, 1642, 2501 e 2959.

<sup>9</sup> ADIs n.ºs 153 e 990.

separação dos Poderes, de alguma forma invocado em 15 dos 28 julgamentos de ADIs procedentes<sup>10</sup>.

Caberia, certamente, na abordagem desses dados, examinar outras matérias recorrente ou eventualmente suscitadas nessas ações, além de aspectos de ordem temporal (Quando foram apresentadas as ações? Qual a duração dos processos?) e pessoal (Quem apresentou as ações? Quem se beneficiou das decisões?), entre outros.

Optamos, porém, por focar no argumento da separação dos Poderes, mesmo porque também se verifica, na matéria, um diálogo entre as chamadas fontes do Direito que deve interessar ao legislador estadual.

#### **4 Separação dos Poderes e simetria**

Desde antes da Constituição de 1988, desenvolveu-se na jurisprudência do STF o chamado “princípio da simetria”, o qual preconiza, em termos gerais, que o sistema de separação dos Poderes da União, concretizado na Lei Fundamental da República, é de observância obrigatória na organização dos Poderes dos estados membros da Federação (ARAÚJO, 2009).

De fato, essa exigência remonta à década de 1940, quando, por exemplo, o Tribunal, em sede de representação interventiva, declarou inconstitucionais dispositivos da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul que estabeleciam instrumentos de sistema de governo parlamentarista, por entender violado o princípio constitucional sensível da independência e harmonia dos Poderes, inscrito como tal no art. 7º, VII, da Constituição de 1946<sup>11</sup>.

Atualmente, porém, encontram-se, na doutrina, críticas à aplicação desse princípio no âmbito do STF, apontando para o caráter discricionário da jurisprudência<sup>12,13</sup>, bem como para a restrição excessiva que impõe à prerrogativa de

---

10 ADIs n.ºs 89, 152, 165, 270, 322, 348, 640, 770, 1018, 1642, 1901, 2447, 2959, 3051 e 3361.

11 Representação n.º 94. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/pesquisarProcesso.asp>>. Acesso em: 22 jul. 2014. Lê-se na ementa do Acórdão: “O mecanismo dos poderes é governado por freios e contrapesos, que são somente os admitidos na Constituição Federal.”

12 “Assim, o critério do uso do princípio da simetria termina sendo o de verificar se o disciplinamento estadual sobre o tema, realizado de maneira diferente ao disciplinamento federal, afeta, ou não, a harmonia entre os Poderes [...] Não seria, então, possível determinar a reprodução de algo federal para o plano estadual sem fundamentar na necessidade de manutenção dessa harmonia. Aparentemente, esse é o desenho de utilização do princípio da simetria.

Infelizmente, isto nem sempre ocorre no âmbito do Supremo Tribunal Federal, que se vale do princípio para, em um debate tipicamente político, desenhar voluntaristicamente os contornos da Federação brasileira no exercício da jurisdição constitucional.” (ARAÚJO, 2009, p. 130)

13 “Ao se analisar a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) acerca da autonomia dos estados membros e dos poderes que, em nome dessa autonomia, tais entes estariam autorizados a exercer, é notável a quantidade de julgados em que se fez uso de um hipotético postulado constitucional que a própria Corte convencionou denominar ‘princípio da simetria’.

Sem explicitar a origem, a natureza ou mesmo o significado de tal ‘princípio’, aquele Tribunal da Federação aproveitou-se reiteradamente desse ‘fundamento’ para tornar sem efeito uma série de leis e atos normativos editados principalmente pelos poderes públicos estaduais, sem falar em incon-

auto-organização estadual<sup>14</sup> – que, de resto, consubstancia característica essencial do Estado Federal<sup>15</sup>.

Questiona-se, inclusive, se a promulgação da Constituição de 1988 foi devidamente considerada no avanço dessa jurisprudência. Pois, diferentemente das Constituições de 1946 (art. 7º, VII, “b”) e 1967 (art. 10, VII, “d”), assim como da Emenda nº 1 de 1969 (art. 10, VII, “c”), na Constituição em vigor a “independência e harmonia dos Poderes” não compõe o rol dos chamados princípios constitucionais sensíveis (art. 34, VII).

Além disso, diversamente da Constituição de 1967/69, que elencava o conjunto de normas federais extensíveis de observância obrigatória pelos estados membros da Federação – destacando, entre outras, o processo legislativo (art. 13, III) –, a Carta de 1988, ao enunciar e delimitar a prerrogativa de auto-organização estadual, estabeleceu simplesmente que “Os estados organizam-se e regem-se pelas constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.” (art. 25, *caput*).

Verifica-se, finalmente, que a Lei Fundamental em vigor não reproduziu outros excessos centralizadores da Constituição anterior – marco de um período de “retraiamento da autonomia estadual” ou ainda da “crise mais profunda do federalismo brasileiro” (HORTA, 2003, p. 443-444) –, particularmente o disposto no art. 200 da Carta de 1969, que estabelecia que “As disposições constantes desta Constituição ficam incorporadas, no que couber, ao direito constitucional legislado dos Estados.”

Não obstante, já sob a vigência da Constituição de 1988, o STF conserva a jurisprudência avançada sob a égide das Constituições de 1946 e 1967/69, reafirmando o princípio da simetria no julgamento de disposições das constituições estaduais impugnadas em face da exigência de separação dos Poderes (ARAÚJO, 2009)<sup>16</sup>.

---

táveis atos concretos das mesmas autoridades igualmente nulificados por ‘desconformidade’ com o referido postulado.” (LEONCY, 2012)

14 “O texto constitucional é expresso em estender aos Estados algumas normas dirigidas inicialmente apenas à União. [...] Nestas hipóteses, a extensão do modelo federal para os Estados é inequívoca.

Porém, muitas outras normas constitucionais, dirigidas à União, foram, sem previsão expressa, estendidas aos Estados pela jurisprudência do STF, sem que sequer se cogitasse do nível de asfixia à auto-organização estadual que isso implicava. Esta extensão tem se baseado no ‘princípio da simetria’, que, conquanto sem fundamento expresso na Constituição – e, em nossa opinião, em franca desarmonia com ela –, vem sendo aplicado de forma ousada e ativista pela Corte. As hipóteses são muito variadas [...]

A exigência geral de simetria não se compatibiliza com o federalismo, que é um sistema que visa a promover o pluralismo nas formas de organização política. A regra geral não pode ser a exigência de reprodução dos modelos e arranjos previstos para a União, eis que incompatível com a autonomia dos entes federais, que envolve a sua prerrogativa de auto-organização.” (SOUZA NETO; SARMENTO, 2012, p. 330-334)

15 Cf., por exemplo, Anderson (2009); Horta (1964).

16 Cumpre lembrar, também a esse propósito, que a edição da Constituição de 1988, embora reconhecida como produto de Poder Constituinte originário, não importou, à época, em alteração na composição do STF.

Mas, considerando-se a separação dos Poderes como princípio – tal qual se compreendem atualmente os princípios constitucionais em geral, como normas *prima facie* aplicáveis –, o dever de observá-la, decorrente do art. 25 da Constituição da República, não significa que a Constituição Estadual deve reproduzir o mesmo sistema de regras daquela na organização dos respectivos Poderes (SOUZA NETO; SARMENTO, 2012; CAMARGO, 2010). Com efeito, a adoção de alternativas de arquitetura institucional em relação ao modelo federal não importaria, necessariamente, inobservância à separação dos Poderes, uma vez que poderia, inclusive, promover o princípio ou expressar formas adequadas de abordagem para questões próprias dos governos estaduais.

Cumpra não perder de vista, ademais, que a declaração de inconstitucionalidade pelo STF de norma constitucional estadual – além da restrição ao princípio democrático ínsita à revisão judicial de decisão do Poder Legislativo – não deixa de ser uma forma de intervenção federal sobre a autonomia do estado membro, medida considerada extrema no federalismo (HORTA, 2003) e que, por isso mesmo, mereceria interpretação restritiva (LEONCY, 2007).

Enfim, entre as mencionadas ADIs contra dispositivos da Constituição Mineira de 1989 julgadas procedentes pelo STF com base no princípio da separação dos Poderes, destacamos algumas que, segundo nos parece, ilustram os mencionados problemas apontados pela doutrina:

### **ADI nº 165 – Controle dos convênios celebrados pelo Poder Executivo**

Na ADI nº 165, o governador do Estado impugnou, perante o STF, o inciso XXV do art. 62 e a parte final do inciso XVI do art. 90 da Constituição Estadual, *in verbis*:

“Art. 62 – Compete privativamente à Assembleia Legislativa: [...]

XXV – autorizar celebração de convênio pelo Governo do Estado com entidade de direito público ou privado e ratificar o que, por motivo de urgência ou de interesse público, for efetivado sem essa autorização, desde que encaminhado à Assembleia Legislativa nos dez dias úteis subsequentes à sua celebração; [...]

Art. 90 – Compete privativamente ao Governador do Estado: [...]

XVI – celebrar convênio com entidade de direito público ou privado, observado o disposto no art. 62, XXV;”.

O Tribunal deferiu a medida cautelar para suspender a eficácia das citadas disposições, por confrontarem o princípio da separação dos Poderes, reportando-se o relator, ministro Celso de Mello, a precedentes do regime constitucional anterior, notadamente às Representações nºs 1024 e 1210, pertinentes às Constituições dos Estados de Goiás e do Rio de Janeiro.

No mérito, o STF confirmou essa decisão, julgando procedente a ação, afirmando o relator, ministro Sepúlveda Pertence, que “só uma solução assimilável na Constituição Federal pode salvar a legitimidade da norma local que prescreva a intromissão de um Poder no exercício da competência de outro”.

Observa-se, porém, que a disposição impugnada estabeleceria, simplesmente, um dever do Poder Executivo de encaminhar os convênios que celebra para controle posterior do Legislativo, pois, alegando-se interesse público – requisito indispensável para qualquer convênio administrativo – restaria desnecessária a prévia autorização parlamentar a que alude o texto.

Certamente que se pode discutir o mérito do instrumento, inclusive sua funcionalidade. Mas, numa perspectiva jurídica, seria de se questionar se uma tal previsão realmente ofenderia o núcleo essencial da separação dos Poderes ou se não poderia ser interpretada como promoção da função típica do Legislativo de fiscalizar e controlar os atos do Executivo, que inclusive já envolve a possibilidade de sustar contratos administrativos (Constituição da República, arts. 49, X, e 71, § 1º, Constituição do Estado, arts. 62, XXXI, e 76, § 1º).

### **ADI nº 640 – Eleições para diretores de escolas públicas**

Por meio da ADI nº 640, o procurador-geral da República questionou no STF a constitucionalidade do inciso VIII do art. 196 da Constituição do Estado (e também de sua concretização pela Lei nº 10.486, de 1991, e da regulamentação desta pelo Decreto nº 32.855, de 1991):

“Art. 196 – O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios: [...]

VIII – seleção competitiva interna para o exercício de cargo comissionado de Diretor e da função de Vice-Diretor de escola pública, para período fixado em lei, prestigiadas, na apuração objetiva do mérito dos candidatos, a experiência profissional, a habilitação legal, a titulação, a aptidão para liderança, a capacidade de gerenciamento, na forma da lei, e a prestação de serviços no estabelecimento por dois anos, pelo menos;”.

Alegou-se violação aos arts. 37, II, e 84, II e XXV, combinado este com o art. 25 da Constituição da República, porque a previsão de eleição dos diretores de escolas públicas para o exercício de mandato afastaria a discricionariedade do Poder Executivo para as correspondentes nomeações.

O STF deferiu a medida cautelar requerida, segundo o relator, ministro Marco Aurélio, pelo “fato de os citados atos normativos colarem a um cargo de nomeação por livre discricionariedade um processo específico para o preenchimento da vaga, afastando, do âmbito do Executivo, uma prerrogativa prevista na Carta da República.”

Na decisão sobre o mérito da ação, contudo, o ministro Marco Aurélio reviu sua posição, enfatizando o princípio federativo<sup>17</sup>, a competência legislativa concorrente dos estados em matéria de educação, a remissão à lei constante dos arts. 37, II, e 84, XXV, da Constituição da República, e, sobretudo, o disposto no art. 206, VI,

<sup>17</sup> Lê-se no voto do ministro: “Senhor Presidente, há de conferir-se algum sentido à Federação, caminhando-se para a flexibilidade, de modo a reconhecer-se aos Estados federados certa independência normativa.”

desta, segundo o qual o ensino será ministrado com base, entre outros princípios, na “gestão democrática do ensino público, na forma da lei”.

Restou vencido, entretanto, juntamente com o ministro Sepúlveda Pertence, uma vez que a maioria do Tribunal concluiu, na esteira do voto do ministro Maurício Corrêa, que “a questão já está suficientemente esgotada no Plenário da Corte, haja vista que [...] fixou-se o entendimento de que as normas locais que permitem a eleição de dirigentes em entidades escolares são afrontosas ao princípio constitucional da separação dos Poderes.” Nesse sentido, observamos, ademais, a invocação de precedente do regime constitucional anterior no voto do ministro Carlos Velloso, que reportou-se ao decidido na Representação nº 1473.

### **ADI nº 1018 – Imunidades do governador do Estado**

Na ADI nº 1018, o procurador-geral da República impugnou as prerrogativas processuais atribuídas ao governador do Estado pelos §§ 3º e 4º do art. 92 da Constituição Estadual – que reproduziam o disposto nos §§ 3º e 4º do art. 86 da Carta Federal relativamente ao Presidente da República –, a saber:

“Art. 92 – [...]

§ 3º – Enquanto não sobrevier sentença condenatória, nos crimes comuns, o Governador não estará sujeito a prisão.

§ 4º – O Governador não pode, na vigência de seu mandato, ser responsabilizado por ato estranho ao exercício de suas funções.”

O Tribunal deferiu o pedido de suspensão cautelar desses dispositivos, reportando-se ao que havia decidido, poucos meses antes, na ADI nº 978, referente a disposições idênticas da Constituição do Estado da Paraíba, apontando ofensa ao princípio republicano e usurpação da competência legislativa privativa da União para legislar sobre direito processual penal, e considerando que as normas em questão não se refeririam à separação dos Poderes, pelo que seria inaplicável o princípio da simetria.

Registre-se, porém, que o ministro Marco Aurélio ficou vencido no tocante à suspensão do § 3º do art. 92 da Constituição Mineira, decisão que os ministros Ilmar Galvão e Paulo Brossard consignaram que também lhes parecia correta, embora tenham se curvado à orientação da maioria.

Finalmente, o STF julgou procedente a ação, e o relator para o acórdão, ministro Celso de Mello, destacou que as mesmas exceções ao princípio republicano, estabelecidas pela Carta Federal em favor do presidente da República, o seriam em função da posição de chefe de Estado própria deste, que não é compartilhada pelos chefes dos governos estaduais.

Por seu turno, o ministro Ilmar Galvão, relator original da ação, sustentou que as disposições impugnadas não ofenderiam o princípio republicano, apenas postergando eventual responsabilização criminal do governador do Estado em prol do livre exercício do Poder Executivo estadual<sup>18</sup>. Ressaltou, ainda, a competência con-

<sup>18</sup> Lê-se no voto do ministro: “Trata-se, repise-se, de providência que se assenta no princípio da

corrente dos estados para legislarem sobre procedimentos em matéria processual, para, afinal, votar vencido pela improcedência da ação.

### **ADI nº 1642 – Controle das nomeações de dirigentes da administração pública indireta**

Já na ADI nº 1642, o governador do Estado impugnou a alínea “d” do inciso XXIII do art. 62 da Constituição Mineira, que dispunha:

“Art. 62 – Compete privativamente à Assembleia Legislativa: [...]

XXIII – aprovar, previamente, por voto secreto, após arguição pública, a escolha: [...]

d) dos Presidentes das entidades da administração pública indireta, dos Presidentes e dos Diretores do sistema financeiro estadual;”.

No acórdão sobre o pedido cautelar, o relator, ministro Nelson Jobim, invocou a simetria com o art. 52, III, “f”, da Lei Fundamental da República, além de precedentes na jurisprudência referentes às Constituições dos Estados do Amapá e do Pará, para restringir a aplicação da primeira parte do dispositivo a autarquias e fundações públicas, excluindo-se os dirigentes de sociedades de economia mista e empresas públicas, no que foi acompanhado pelo Tribunal.

No julgamento do mérito da ação, o STF confirmou essa decisão, acrescentando o relator, ministro Eros Grau, que, além da separação dos Poderes, a submissão da escolha dos dirigentes de empresas públicas e sociedades de economia mista estaduais à aprovação parlamentar ofende, ainda, o § 1º do art. 173 da Carta Federal, notadamente a vinculação dessas estatais ao regime jurídico próprio das empresas privadas.

Verifica-se, porém, que o § 1º do art. 173 da Constituição da República já estabelecia, quando desse julgamento, que as empresas públicas e as sociedades de economia mista se submetem ao regime jurídico próprio das empresas privadas (inciso II), mas com derrogações de direito público, entre as quais se incluem formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade (inciso I). Ora, no que tange à administração pública estadual, o estado membro poderia participar da competência legislativa a que se refere o dispositivo.

Não obstante, observa-se que, se fosse exigida rigorosa simetria com o modelo da União, o STF teria declarado a inconstitucionalidade da disposição também no tocante aos dirigentes de autarquias e fundações públicas, visto que a Constituição da República não contém a mesma regra para as entidades federais. Conforme apontado pelo ministro Marco Aurélio, em voto vencido nesse sentido, apenas a aprovação dos diretores do sistema financeiro estadual pelo Legislativo teria paralelo na Carta Federal, que submete à deliberação do Senado a escolha dos diretores do Banco Central (art. 52, III, “d”).

---

simetria, e tem por escopo assegurar a independência e harmonia dos Poderes, além da autonomia das unidades federadas [...].”.

## **ADI nº 1901 – Transferência automática dos recursos orçamentários dos Poderes do Estado**

Finalmente, na ADI nº 1901, o governador do Estado atacou os §§ 1º e 2º do art. 162 da Carta Mineira, estabelecidos pela Emenda à Constituição nº 31, de 1997, com a seguinte redação:

“Art. 162 – Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, aí compreendidos os créditos suplementares e especiais destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas, ser-lhes-ão entregues em duodécimos, até o dia 20 (vinte) de cada mês.

§ 1º – O repasse financeiro dos recursos a que se refere este artigo será feito mediante crédito automático em conta própria de cada órgão mencionado no *caput* deste artigo pela instituição financeira centralizadora da receita do Estado.

§ 2º – É vedada a retenção ou restrição ao repasse ou emprego dos recursos atribuídos aos órgãos mencionados no *caput* deste artigo, sob pena de crime de responsabilidade.”

O Tribunal deferiu a medida cautelar requerida, em acórdão relatado pelo ministro Ilmar Galvão, com base na “plausibilidade da tese da inconstitucionalidade de ambos os dispositivos, o primeiro por implicar restrição à competência do chefe do Poder Executivo para exercer, com seus auxiliares, a direção superior da administração estadual (art. 84, II, da CF); e o segundo, por configurar interferência do legislador estadual na esfera de competência privativa da União (art. 22, I), ao definir nova hipótese de crime de responsabilidade.”

No que toca ao § 1º do art. 162, entretanto, votaram vencidos, pelo indeferimento da cautelar, os ministros Néri da Silveira, Octavio Gallotti, Carlos Velloso e Sepúlveda Pertence, que entenderam que a disposição impugnada visava simplesmente a disciplinar e garantir a efetividade do disposto no *caput* do mesmo artigo – que reproduz o art. 168 da Constituição da República. Quanto ao § 2º, o ministro Sepúlveda Pertence também divergiu da maioria do Tribunal, sustentando que o chamado crime de responsabilidade seria de natureza política, pelo que não haveria, no caso, usurpação de competência privativa da União para legislar sobre direito penal.

No julgamento da ação, posteriormente, essa decisão foi confirmada, declarando-se a inconstitucionalidade do § 1º e da parte final do § 2º do art. 162 da Constituição Mineira. Quanto a este último, os ministros Marco Aurélio e Sepúlveda Pertence votaram vencidos, reiterando o referido entendimento do caráter político do crime de responsabilidade. No tocante ao § 1º, o argumento decisivo, constante do voto do relator, ministro Ilmar Galvão, foi a autonomia do Poder Executivo, ou seja, o princípio da separação dos Poderes – embora a medida visasse à promoção da autonomia dos demais Poderes e órgãos autônomos do Estado.

## **5 Conclusão**

Examinando-se o controle concentrado de constitucionalidade da Constituição do Estado de 1989, nos 25 anos de sua vigência, destaca-se a aplicação de jurisprudência do STF – desenvolvida antes mesmo da Constituição da República de 1988 –, segun-

do a qual a competência de auto-organização estadual é limitada por uma exigência de simetria com as regras que compõem o sistema de separação dos Poderes da União.

Conforme exemplificado pelos casos analisados, tentativas do constituinte mineiro de estabelecer diferentes mecanismos de pesos e contrapesos no sistema estadual e, inclusive, experiências com o princípio democrático (ADI nº 640) foram rejeitadas pelo Tribunal da Federação. Em certos casos, porém, observamos o STF relativizando o chamado “princípio da simetria” (ADI nº 1642) ou mesmo afastando sua aplicação por força de outros princípios constitucionais (ADI nº 1018), embora normalmente restringindo a prerrogativa de auto-organização estadual.

O exame do controle judicial de constitucionalidade da Constituição Mineira corrobora, assim, críticas doutrinárias à aplicação desse princípio da simetria, que apontam excessos de ativismo e discricionariedade na jurisprudência do STF, bem como sua incoerência para com uma interpretação sistemática da Carta Federal, na medida em que praticamente anula a autonomia estadual na matéria.

Um maior equilíbrio entre os poderes federais e estaduais, assim como entre o direito constitucional e a democracia política, parece demandar maior deferência do Judiciário para com a autonomia do legislador estadual, que também é legítimo intérprete da Constituição. Até pelas inúmeras diferenças entre os governos estaduais e o governo federal, o constituinte decorrente deve dispor da competência de manejar o desenho institucional do estado para lidar de forma adequada com questões que lhe são próprias, com base na Constituição de 1988, que estabelece a democracia representativa e o federalismo (art. 1º), além da autonomia dos estados membros (arts. 18 e 25), como princípios fundamentais da República.

## Referências

- ANDERSON, George. *Federalismo: uma introdução*. Tradução de Ewandro Magalhães Júnior e Fátima Guerreiro. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.
- ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de. *Jurisdição constitucional e federação: o princípio da simetria na jurisprudência do STF*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.
- BARROSO, Luis Roberto. *O controle de constitucionalidade no direito brasileiro: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.
- BENVINDO, Juliano Zaiden; COSTA, Alexandre Araújo. *A quem interessa o controle concentrado de constitucionalidade?: O descompasso entre teoria e prática na defesa dos direitos fundamentais*. 2013. (Relatório de pesquisa).
- BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil: 1988. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2014. Disponível em: <[http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/index.html?aba=-js\\_tabConstituicaoFederal](http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/index.html?aba=-js_tabConstituicaoFederal)>. Acesso em: 22 ago. 2014.
- CAMARGO, Nilo Marcelo de Almeida. *A forma federativa de Estado e o Supremo Tribunal Federal pós-Constituição de 1988*. Porto Alegre: Núria Fabris Ed., 2010.
- FALCÃO, Joaquim; ABRAMOVAY, Pedro Vieira; LEAL, Fernando; HARTMANN, Ivar A. *II relatório Supremo em números: o Supremo e a Federação*. Rio de

Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas, 2013. Disponível em: <<http://supremoemnumeros.fgv.br/relatorios/relatorio-2-o-supremo-e-a-federacao>>. Acesso em: 4 ago. 2014.

HORTA, Raul Machado. *A autonomia do estado-membro no direito constitucional brasileiro*. 362 f. Tese (Cátedra de Direito Constitucional da Faculdade de Direito da Universidade de Minas Gerais). 1964.

\_\_\_\_\_. *Direito constitucional*. 4 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

LEONCY, Léo Ferreira. *Controle de constitucionalidade estadual: as normas de observância obrigatória e a defesa abstrata da Constituição do Estado-membro*. São Paulo: Saraiva, 2007.

\_\_\_\_\_. Uma proposta de releitura do “princípio da simetria”. **Consultor Jurídico**, 24 nov. 2012. Disponível em: <<http://www.conjur.com.br/2012-nov-24/observatorio-constitucional-releitura-principio-simetria>>. Acesso em: 4 ago. 2014.

MINAS GERAIS. Constituição (1989). Constituição do Estado de Minas Gerais: atualizada e acompanhada dos textos das Emendas à Constituição n<sup>o</sup>s 1 a 93. 16. ed. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2014. Disponível em: <[http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/index.html?aba=js\\_tabConstituicaoEstadual](http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/index.html?aba=js_tabConstituicaoEstadual)>. Acesso em: 22 ago. 2014.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. *Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

# 0 CONTROLE DE LEGALIDADE DA ASSEMBLEIA DE MINAS SOBRE OS ATOS NORMATIVOS DO PODER EXECUTIVO

*Antônio José Calhau de Resende*

## **1 Introdução**

A Constituição da República de 1988 (BRASIL. Constituição, 1988) ampliou consideravelmente as atribuições do Poder Legislativo e, entre as inúmeras inovações de seu texto, destaca-se, no âmbito da função fiscalizadora, a prerrogativa de sustar os atos normativos do Executivo que exorbitam do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa. Assim, a Constituição Cidadã, no dizer do saudoso Ulisses Guimarães, presidente da Assembleia Constituinte, assegurou ao Congresso Nacional o controle de legalidade sobre decretos, regulamentos, resoluções e demais atos normativos do Poder administrador que contrariarem as leis aprovadas pelo Poder Legislativo.

Essa relevante inovação foi reproduzida na Constituição de Minas Gerais (MINAS GERAIS. Constituição, 1989), cujo art. 62, XXX, estabelece a competência privativa da Assembleia Legislativa para impugnar tais atos que não se harmonizarem com as diretrizes fixadas pelo legislador.

O estudo que ora se realiza tem o escopo de identificar os atos normativos do Executivo que foram sustados pelo Parlamento mineiro, no exercício do controle externo, e algumas leis delegadas que, apesar de exorbitarem dos limites da delegação legislativa, não foram objeto de sustação. Ademais, pretende-se contrastar esse controle político de legalidade com a produção de leis, o que realça o aspecto eminentemente empírico do trabalho.

## **2 A função fiscalizadora do Poder Legislativo**

O Poder Legislativo, como órgão de representação popular, ocupa lugar de destaque no Estado Democrático de Direito e possui várias atribuições constitucionais. A função normativa consiste na elaboração das normas jurídicas que regulam a vida social e estabelece as competências dos órgãos e entidades públicas. Trata-se de uma atividade abstrata voltada para a produção do direito, o que se desenvolve no âmbito do processo legislativo. A função deliberativa abarca o conjunto de atividades relacionadas com a organização e o funcionamento da instituição parlamentar, ou seja, as matérias de competência privativa do Legislativo, as quais não dependem de sanção do chefe do Executivo. Essa função manifesta-se sobretudo por meio da edição de resoluções e decretos legislativos. A função julgadora abrange a competência excepcional do Poder Legislativo para julgar determinadas autoridades que cometerem crimes de responsabilidade, nos termos de lei federal específica que os tipifica. A função político-parlamentar é a própria razão de ser do Parlamento, que se constitui de representantes do povo. O mandato político representativo é o elemento básico da democracia indireta, visto que o povo, verdadeiro titular do

poder, elege seus representantes nas casas legislativas. A função educativa dá ênfase à participação cidadã, sobretudo por meio das escolas do Legislativo, que são verdadeiras escolas de democracia.

A função fiscalizadora abarca o conjunto de ações voltadas para o controle externo dos atos da administração pública, principalmente no âmbito do Poder Executivo. Essa função de controle é realizada com o auxílio do Tribunal de Contas, no que tange à fiscalização financeira e orçamentária.

A atividade fiscalizadora do Parlamento manifesta-se de várias formas: convocação de autoridades estaduais, pedido escrito de informações por meio da Mesa da Assembleia, instalação de Comissão Parlamentar de Inquérito, acompanhamento da execução orçamentária e das políticas públicas, julgamento das contas do governador do Estado, aprovação de nomes indicados pelo Executivo para ocupar determinados cargos públicos, e controle de legalidade dos atos normativos emanados do Poder administrador, que é objeto específico deste estudo.

A extensão do controle externo do Legislativo sobre o Executivo, por si só, demonstra sua importância no Estado de Direito, embora não seja da tradição brasileira exercer essa atividade de maneira intensa e efetiva, como veremos oportunamente. Entre as atribuições asseguradas ao Legislativo, não há dúvida de que as mais tradicionais são a legislativa e a fiscalizadora, embora a atividade de elaboração das leis (processo legislativo) seja a predominante no sistema constitucional brasileiro, nos três níveis de governo (federal, estadual e municipal).

### **3 O controle de legalidade**

O poder assegurado ao Legislativo de sustar a eficácia de ato normativo do Executivo que exorbita do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa é uma novidade da Constituição Federal de 1988, uma vez que tal prerrogativa não constava no regime constitucional anterior. A nosso ver, o objetivo por excelência desse comando é preservar as funções do Poder Legislativo e evitar que normas infralegais, como decretos e regulamentos, possam contrariar disposições legislativas preexistentes. Se esses atos são de hierarquia inferior à lei, jamais poderão ampliar ou restringir seu conteúdo, e muito menos estabelecer regras que com ela não se compatibilizam. Aliás, seria um contrassenso garantir ao Parlamento a prerrogativa de fiscalizar os atos normativos do Executivo e não prever mecanismos ou instrumentos que possibilitem a impugnação desses atos.

Entretanto, para verificar o alcance dessa importante regra constitucional de controle é preciso estar atento para a natureza do ato passível de sustação pelo Legislativo. Que tipo de ato pode ser impugnado? A Carta Mineira de 1989 refere-se explicitamente a “ato normativo” que exorbita do poder regulamentar, ou seja, que extrapola o papel de mero regulamentador e invade o domínio legislativo. Ato normativo, segundo a concepção clássica, é o que possui os atributos da generalidade e da abstração. A generalidade diz respeito à pluralidade de destinatários do ato; a abstração refere-se à situação de aplicação, que se renova sempre que ocorrer a hipótese nele descrita. Segundo Carvalho Filho (2014, p. 85), atos normativos são os “que têm como característica o seu conteúdo genérico, abstrato e impessoal, qualificando-se, por conseguinte, como atos dotados de amplo círculo de abrangência”.

Ato concreto é o que se esgota com uma única aplicação. A Assembleia Legislativa não pode sustar decreto do governador do Estado que nomeia uma pessoa para titularizar cargo público ou que desapropria bem imóvel. Igualmente, não pode suspender os efeitos de uma multa, de uma licença ou autorização dada a um particular, sob pena de contrariar o próprio texto constitucional. Da mesma forma, não pode sustar ato administrativo que concede aposentadoria a servidor público. Isso porque tais atos não têm o traço da impessoalidade, ou seja, não se trata de atos normativos, e sim de atos concretos.

Diferentemente, compete à Assembleia Legislativa suspender decreto do governador do Estado que, ao regulamentar determinada lei, acaba dispondo de forma contrária a ela e invade a seara exclusiva do Poder Legislativo. Nesse caso, está-se diante de ato normativo passível de impugnação, tendo em vista seu alcance genérico. Assim, o controle de legalidade realizado pelo Parlamento sobre a atividade normativa do Executivo não abarca os atos de efeito concreto, mas tão somente os atos genéricos e abstratos. Ademais, afigura-se-nos que esse controle não se limita aos atos formalmente emanados do chefe do Executivo, como decretos e regulamentos, mas abrange também os demais atos normativos editados por outras autoridades e órgãos colegiados, como resoluções, instruções normativas, portarias etc.

Portanto, a caracterização do ato é de suma importância para legitimar o controle realizado pelo Legislativo, não se admitindo a sua incidência sobre ato desprovido de cunho normativo. Se a essência dessa fiscalização é verificar se a decisão normativa está em sintonia com os mandamentos da lei, fica patente que não há espaço para o Parlamento analisar questões de mérito do ato, ou seja, de conveniência e oportunidade. A título de exemplificação, nas indicações feitas pelo governador do Estado para cargos de conselheiro do Tribunal de Contas e do Conselho Estadual de Educação, bem como de dirigentes de autarquias ou fundações públicas, não há propriamente controle de legalidade, e sim controle de mérito. Nesse caso, a aprovação ou rejeição do nome indicado pelo chefe do Executivo consiste em verificar se ele possui os atributos necessários ao exercício da função (competência, experiência profissional, conhecimento etc.).

#### **4 Alcance do art. 62, XXX**

O comando constitucional do art. 62, XXX, da Carta Mineira de 1989 estabelece a competência privativa da Assembleia Legislativa para “sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa”.

Em primeiro lugar, é importante assinalar que essa competência privativa é, na verdade, uma competência exclusiva do Poder Legislativo, uma vez que não comporta delegação a outro órgão ou autoridade.

Em segundo lugar, a resolução da Assembleia Legislativa que susta a eficácia de determinado ato normativo do Executivo não o revoga nem o anula. Consequentemente, não exclui o ato do ordenamento jurídico estadual. A norma continua em vigor, mas não produz efeito jurídico. É preciso esclarecer que a vigência relaciona-se com a existência jurídica da norma, e a eficácia tem a ver com os efeitos de direito. Nesse particular, ensina Silva (2009, p. 405), ao comentar dispositivo

correspondente da Constituição Federal: “O decreto legislativo apenas se limita a suspender a eficácia do ato normativo. Não se trata de revogação. Suspende por ser inconstitucional”. Assim, quando uma resolução do Parlamento mineiro suspende um regulamento executivo que exorbita da lei, aquele não deixa de existir como regulamento, embora não possa produzir efeitos. Para exemplificar, os direitos assegurados a alguns servidores em decorrência do regulamento impugnado não poderão ser usufruídos por eles após a publicação da resolução no *Diário Oficial do Estado*. Se o ato de sustação for inconstitucional e invadir as prerrogativas do Poder Executivo, ele pode ser objeto de controle judiciário, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal (Adin 748-3/RS)<sup>1</sup>.

Em terceiro lugar, cabe destacar que o dispositivo constitucional em análise apresenta dois aspectos: 1 – a sustação de ato normativo do Executivo que exorbita do poder regulamentar; e 2 – a sustação de lei delegada que exorbita dos limites de delegação legislativa.

No primeiro caso, está-se diante de atos normativos infralegais (decretos, portarias, instruções normativas, resoluções) que não se compatibilizam com a lei aprovada pelo Poder Legislativo. Assim, todo ato normativo do Executivo que contrariar determinada lei já configura uma exorbitância ou extrapolação, pouco importando a maneira como ela se manifesta. Suprimir direito ou obrigação prevista em lei é uma forma de exorbitar do poder regulamentar, visto que decreto não poderá nunca extinguir o que for instituído por lei. Igualmente, estender o benefício concedido por lei a outra categoria de servidores também é uma forma de extrapolação, uma vez que o ato de hierarquia inferior estaria ampliando o alcance ou o conteúdo da lei.

Note-se, pois, que essa primeira faceta do controle de legalidade abrange uma pluralidade de atos normativos do Executivo, não se restringindo a decretos e regulamentos editados pelo governador do Estado.

No segundo caso, está-se diante de controle de legalidade incidente sobre as leis delegadas emanadas do chefe do Poder Executivo, as quais se situam no mesmo nível hierárquico das leis ordinárias. Aqui, o ponto central é verificar se tais leis estão de acordo com os limites formais e materiais fixados em resolução da Assembleia Legislativa. Em Minas Gerais, como não existe a figura da medida provisória no rol das espécies normativas do processo legislativo estadual, é muito comum o governador do Estado solicitar à Assembleia autorização para editar leis delegadas que dispõem sobre a organização da administração direta e indireta do Poder Executivo.

Se o Legislativo mineiro, no exercício da função fiscalizadora, constatar que determinada lei delegada foi editada fora do prazo fixado na resolução habilitadora ou trata de matéria estranha à que foi autorizada, tal norma pode ter sua eficácia suspensa, nos termos do citado dispositivo constitucional.

---

<sup>1</sup> Para pesquisa de inteiro teor das Ações Diretas de Inconstitucionalidade citadas neste capítulo, acesse o endereço eletrônico: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>.

## 5 Atos normativos sustados pela Assembleia Legislativa

A partir da promulgação da Constituição do Estado de 1989, a Assembleia Legislativa passou a contar com um importante instrumento para a efetivação do controle externo, a saber, a edição de resolução para suspender a eficácia de atos normativos da administração pública que exorbitem do poder regulamentar. Não obstante o fortalecimento desse poder de controle, nos 25 anos de vigência da Carta Mineira apenas três atos do Executivo foram sustados pelo Parlamento estadual: a Resolução nº 6.586, de 1989, da Secretaria de Estado de Educação; o art. 6º do Decreto nº 31.102, de 1990; e a Resolução nº 2.035, de 1991, da Secretaria de Estado de Fazenda<sup>2</sup>.

A seguir, passaremos a analisar o conteúdo das normas impugnadas e a argumentação utilizada pela Assembleia Legislativa no exercício do controle de legalidade, com base, principalmente, nos pareceres da Comissão de Constituição e Justiça.

### 5.1 A Resolução nº 6.586, de 1989, da Secretaria de Estado de Educação

Essa resolução dispõe sobre a jornada de trabalho de ocupante de cargo das classes de especialista de educação. Tal norma estabelece que a jornada de trabalho do ocupante de cargo das classes de especialista de educação será cumprida em regime básico de 24 horas semanais, mas assegurava ao ocupante de cargo efetivo de algumas classes o direito de opção pelo regime de 40 horas semanais de trabalho, garantido o direito à percepção de vencimento correspondente a essa jornada. Para tanto, essa opção deveria ser feita no prazo de 90 dias, a contar de 21 de setembro de 1989, com vigência a partir de 1º de fevereiro de 1990. O problema da norma reside exatamente no início da vigência, que estaria em desacordo com os arts. 288 e 48 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Carta Mineira, o qual estabelece o prazo de 90 dias contados da data da promulgação da Constituição. Segundo o parecer da Comissão de Justiça, para que se exerça o cargo de especialista da educação com a jornada de 40 horas semanais, basta a simples manifestação da vontade do ocupante do cargo, no prazo fixado pela Constituição. Aos atuais ocupantes o texto da Carta Mineira assegura o direito de decidir se a sua jornada seria a básica (24 horas semanais) ou a de 40 horas semanais até o dia 20 de dezembro de 1989, o que a mencionada resolução não permite, em flagrante desacordo com a norma constitucional em vigor.

Em razão disso, a Assembleia Legislativa editou a Resolução nº 5.095, de 1990, que sustou o citado ato normativo da Secretaria de Estado de Educação, valendo-se da prerrogativa que lhe foi conferida pelo art. 62, XXX, da Carta Mineira.

---

<sup>2</sup> Para pesquisa de inteiro teor das normas citadas neste capítulo de responsabilidade da Secretaria de Estado de Educação de Minas Gerais e da Secretaria de Estado de Fazenda de Minas Gerais, acesse os endereços eletrônicos, respectivamente: <<http://www2.educacao.mg.gov.br/>>; <<http://www.fazenda.mg.gov.br/>>. Para pesquisa de inteiro teor da legislação estadual citada neste capítulo, acesse o endereço eletrônico: <[http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/index.html?aba=js\\_tabLegislacaoMineira](http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/index.html?aba=js_tabLegislacaoMineira)>.

### **5.2 O art. 6º do Decreto nº 31.102, de 1990, do governador do Estado**

O decreto de que se cogita criou comissão para organizar a Universidade do Estado de Minas Gerais (Uemg), que fora instituída pelo art. 81 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Carta Mineira. O dispositivo impugnado estabeleceu o prazo de 120 dias para a comissão encaminhar ao governador do Estado minuta de decreto sobre a organização da mencionada universidade.

O parecer exarado pela Comissão de Constituição e Justiça sustentou a tese de que a matéria não poderia ser objeto de regulamento do Executivo, uma vez que o assunto deveria passar pelo crivo do Poder Legislativo, com fulcro no art. 61, XII, da Carta Estadual. Esse dispositivo estabelece a competência da Assembleia Legislativa, com a sanção do governador, para dispor sobre a organização dos órgãos da administração pública. Assim, não obstante tratar-se de matéria de iniciativa privativa do Executivo, com base no art. 66, III, “e” e “f”, da citada Carta Política, o governador deveria encaminhar projeto de lei à Assembleia Legislativa para a organização da Uemg.

Outro aspecto a ser observado é que o referido preceito constitucional empregou o termo “órgão” em sentido amplo, de modo a abranger tanto os órgãos da administração direta (secretarias de Estado, Polícia Civil, Polícia Militar, Advocacia do Estado etc.) quanto as autarquias e fundações públicas, que são entidades da administração indireta do Poder Executivo.

Dessa forma, a Assembleia Legislativa entendeu que o art. 6º do Decreto nº 31.102, de 1990, extrapolou os limites do poder regulamentar, uma vez que previu a edição de decreto para a organização da Uemg, contrariando o disposto no art. 61, XII, da Carta Mineira de 1989, que encartou a matéria no domínio da reserva legal. Consequentemente, editou a Resolução nº 5.096, de 1990, para suspender o dispositivo em análise.

### **5.3 A Resolução nº 2.035, de 1991, da Secretaria de Estado de Fazenda**

Por meio dessa resolução, o secretário de Estado de Fazenda, no uso de suas atribuições, publicou os quadros anexos, nos termos do disposto no art. 12 da Lei nº 10.365, de 28 de dezembro de 1990 (orçamento do Estado para 1991).

Os anexos publicados nessa resolução tiveram por base a proposta original apresentada pelo governador do Estado, que ignorou as alterações realizadas pela Assembleia Legislativa por meio de emendas parlamentares posteriormente vetadas. Nesse caso, a parte vetada deveria ser encaminhada à Assembleia Legislativa para ser objeto de deliberação.

Ora, o art. 160, § 3º, da Carta Mineira determina que “os recursos que, em decorrência de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual, ficarem sem despesas correspondentes poderão ser utilizados, conforme o caso, mediante créditos especiais ou suplementares, com prévia e específica autorização legislativa”.

Desse modo, a mencionada pasta, para atender a esse mandamento constitucional, deveria zelar para que os recursos relacionados às despesas fixadas pelo Legislativo e não sancionadas pelo governador do Estado fossem remetidos integralmente à rubrica da “reserva de contingência”, ficando à disposição para o envio de outro projeto de lei com vistas à abertura de créditos especiais ou suplementares. De for-

ma equivocada, a secretaria promoveu o retorno dos recursos aludidos às despesas que estavam alocadas na proposta original do Executivo.

Acontece que, ao tomar essa atitude, a Fazenda atribuiu à iniciativa de lei e à recusa de sanção significado completamente diferente do que lhes é atribuído no processo legislativo. Isso porque o veto (negativa de sanção) não tem a força jurídica de restaurar aspectos da proposta inicial do governador alterados no Parlamento, mas apenas o de formalizar sua discordância em face das alternativas utilizadas pelo Legislativo. O veto oposto à proposição de lei conduz ao reexame da matéria pela Assembleia, mas não faz tábula rasa da apreciação anterior nem confere à iniciativa prevalência que não tem sobre as fases do processo transcorridas no âmbito do Poder a que compete legislar.

Com base nessa argumentação jurídica da Comissão de Constituição e Justiça, a Assembleia de Minas editou a Resolução nº 5.098, de 1991, que sustou os efeitos da Resolução nº 2.035, de 1991, no tocante às dotações dos seus quadros anexos relativos aos incisos vetados do Anexo V da Proposição de Lei nº 11.093. Ademais, o art. 2º da resolução legislativa estabeleceu que os recursos que ficaram sem despesas correspondentes, em decorrência do veto parcial à mencionada proposição de lei, passam a integrar a rubrica “reserva de contingência” e ficarão indisponíveis até que se autorize sua utilização, nos termos do art. 160, § 3º, da Constituição do Estado.

## **6 Atos normativos sustados pelo Congresso Nacional**

No âmbito federal, apenas quatro atos normativos<sup>3</sup> foram sustados pelo Congresso Nacional nos 26 anos de vigência da Constituição da República:

1 – Art. 1º e seus incisos do Decreto nº 97.455, de 15 de janeiro de 1989, cujos dispositivos dissolveram a Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (Embrater), a Empresa Brasileira de Transportes Urbanos (EBTU), e a Empresa Brasileira de Planejamento de Transporte (Geipot). Esses dispositivos foram sustados pelo Decreto Legislativo nº 3, de 1989;

2 – Decreto nº 430, de 20 de janeiro de 1992, que regulamentou o art. 4º da Lei nº 8.197, de 27 de junho de 1991. Essa lei disciplinou a transação nas causas de interesse da União, suas autarquias, fundações e empresas públicas federais; dispôs sobre a intervenção federal nas causas em que figuravam como autores ou réus entes da administração indireta; e regulou os pagamentos devidos pela Fazenda Pública, em virtude de sentença judiciária. O art. 4º da mencionada lei, em sua redação original, estabelecia que “os pagamentos devidos pela Fazenda Pública Federal, Estadual ou Municipal e pelas autarquias e fundações públicas far-se-ão, exclusivamente, na ordem cronológica da apresentação dos precatórios judiciais e à conta do respectivo crédito”. O parágrafo único desse artigo assegurava o direito de preferência aos credores de obrigação de natureza alimentícia, obedecida, entre eles, a ordem cronológica de apresentação dos respectivos precatórios judiciais.

---

<sup>3</sup> Para pesquisa de inteiro teor da legislação federal citada neste capítulo, acesse o endereço eletrônico: <<http://www2.planalto.gov.br/acervo/legislacao>>.

Esse decreto foi sustado pelo Decreto Legislativo nº 3, de 1992. A Lei Federal nº 8.197 foi posteriormente revogada pela Lei Federal nº 9.469, de 1997.

3 – Nota Conjur-Minfra 24/92, aprovada pelo Senhor Presidente da República, segundo despacho publicado em 24 de março de 1992, na exposição de motivos 19/92, do ministro de Estado da Infraestrutura. Esse ato normativo foi suspenso pelo Decreto Legislativo nº 207, de 2002;

4 – Resolução nº 23.389, de 9 de abril de 2013, expedida pelo Tribunal Superior Eleitoral, que dispõe sobre o número de membros da Câmara dos Deputados e das assembleias e câmaras legislativas para as eleições de 2014. Essa resolução foi sustada pelo Decreto Legislativo nº 424, de 2013.

Entre os atos normativos suspensos pelo Congresso, é altamente questionável a impugnação da citada resolução do TSE, uma vez que o art. 49, V, da Constituição Federal somente autoriza a suspensão de ato normativo do Poder Executivo, não alcançando os atos do Poder Judiciário. Todavia, tramita no Congresso Nacional a Proposta de Emenda à Constituição nº 3, de 2011, de autoria do deputado Nazareno Fonteles (PT-PI), a qual faculta ao Congresso sustar atos normativos do Judiciário, mediante a alteração do referido preceito constitucional. A Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados já emitiu parecer favorável a essa proposição.

Essa resolução do TSE teve sua constitucionalidade questionada perante o Supremo Tribunal Federal (STF), por meio de seis Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs 4.947, 4.963, 4.965, 5.020, 5.028 e 5.130) e de uma Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC 33), as quais foram julgadas conjuntamente pelo Supremo em 18/6/14, pois todos os processos discutiam o mesmo assunto. O Plenário do STF declarou inconstitucionais a Resolução nº 23.389, do TSE, e a parte da Lei Complementar nº 78, de 1993, a qual autorizou a corte eleitoral a fixar os quantitativos, sob o argumento de que a matéria deve ser objeto de lei formal, e não de ato normativo do Poder Judiciário.

## **7 A tentativa de sustação de leis delegadas**

Lei delegada é uma espécie normativa do processo legislativo, de iniciativa exclusiva do chefe do Poder Executivo, a qual só pode ser editada após a autorização do Poder Legislativo. Está prevista no art. 63, IV, da Constituição do Estado, e encarta-se no mesmo nível hierárquico da lei ordinária. O art. 72 da citada Carta Política enumera as matérias que não podem ser objeto de delegação legislativa: os atos de competência privativa da Assembleia Legislativa, a matéria reservada a lei complementar, a legislação sobre organização do Poder Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas, a carreira e a garantia de seus membros, bem como a carreira e a remuneração dos servidores de suas secretarias, e os planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos.

Em Minas Gerais, é comum a utilização dessa espécie legislativa pelo governador do Estado, que sempre obteve autorização da Assembleia para organizar a administração direta e indireta do Poder Executivo. Até o momento em que escrevemos estas linhas, nenhuma lei dessa natureza foi sustada pelo Parlamento mineiro, embora algumas delas tenham extrapolado os limites formais ou materiais constantes na resolução habilitadora, conforme veremos ao longo deste tópico.

Desde a promulgação da Carta Mineira de 1989 foram editadas 147 leis delegadas pelo Executivo. A primeira foi a de nº 38, de 1997, pelo então governador Eduardo Azeredo, e a última foi a de nº 184, de 2011, editada pelo ex-governador Antonio Augusto Anastasia.

Na primeira gestão do governador Aécio Neves (2003-2006), a Assembleia Legislativa editou a Resolução nº 5.210, de 2002, que delegou ao governador atribuição para elaborar leis destinadas a alterar a estrutura da administração direta e indireta do Poder Executivo. De acordo com esse ato normativo, o governador foi autorizado a:

I – criar, incorporar, transferir, extinguir e alterar órgãos públicos, incluídos os autônomos, ou unidades da administração direta, bem como modificar a estrutura orgânica das entidades da administração indireta, definindo suas atribuições, seus objetivos e suas denominações;

II – criar, transformar e extinguir cargos em comissão e funções de confiança dos órgãos e entidades a que se refere o item anterior, alterar-lhes as denominações e atribuições, definir a natureza de seu recrutamento e fixar-lhes os vencimentos; e

III – alterar as vinculações das entidades da administração indireta.

Essa resolução fixou a data-limite de 31 de janeiro de 2003 para a edição das leis delegadas pelo governador do Estado. Entretanto, algumas leis exorbitaram dos limites da autorização dada pela Assembleia Legislativa.

A Lei Delegada nº 51, de 2003, que dispõe sobre o Gabinete Militar do Governador do Estado, conferiu a esse órgão competência para coordenar e executar atividades da Defesa Civil, atribuição assegurada ao Corpo de Bombeiros Militar pelo art. 142, II, da Constituição do Estado, e pelo art. 3º, I, da Lei Complementar nº 54, de 1999, que dispõe sobre a organização básica dessa corporação militar. Nesse caso, a lei delegada acabou invadindo a esfera reservada a lei complementar, contrariando disposição expressa da Carta Mineira. No intuito de sustar a eficácia de dispositivos dessa lei, o então deputado Durval Ângelo apresentou o Projeto de Resolução nº 109, de 2003. Todavia, a Comissão de Constituição e Justiça, a nosso ver de forma equivocada, emitiu parecer pela inconstitucionalidade da proposição, que foi arquivada ao término da legislatura sem deliberação do Plenário.

A Lei Delegada nº 60, de 2003, dispôs sobre a Secretaria de Estado de Fazenda, e seu art. 13 modificou a denominação do cargo de provimento efetivo de assistente de tributação e arrecadação para técnico de tributos especiais, contrariando disposição expressa da Resolução nº 5.210. Essa resolução só autorizou o Executivo a alterar as denominações de cargos em comissão e funções de confiança, o que exclui a possibilidade de modificar a denominação de cargos efetivos.

Com o objetivo de suspender a eficácia desse dispositivo legal, o então deputado Chico Simões apresentou o Projeto de Resolução nº 684, de 2003<sup>4</sup>, o qual recebeu pareceres favoráveis das Comissões de Constituição e Justiça e de Administração Pública. Aliás, esse foi o único projeto que recebeu parecer pela constitucionalidade. Não obs-

---

<sup>4</sup> Para pesquisa de inteiro teor das propostas legislativas citadas neste capítulo, acesse o endereço eletrônico: <[http://www.almg.gov.br/atividade\\_parlamentar/tramitacao\\_projetos/index.html](http://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/index.html)>.

tante as opiniões favoráveis das comissões temáticas, a proposição não chegou a ser votada pelo Plenário da Assembleia, tendo sido arquivada ao término da legislatura.

A Lei Delegada nº 103, de 2003, estabeleceu normas relativas ao exercício, pelo procurador-geral do Estado, de orientação normativa e supervisão técnica sobre órgãos, assessorias e unidades jurídicas das autarquias estaduais e fundações instituídas e mantidas pelo Estado. Ocorre que as atribuições do procurador-geral do Estado, cargo posteriormente transformado em advogado-geral do Estado, são fixadas em lei complementar, que organiza a instituição. Nesse ponto, a norma em questão contrariou dispositivo da Carta Mineira, que veda a edição de lei delegada para tratar de matéria reservada ao domínio da lei complementar. Aliás, as atribuições dessa autoridade estão elencadas no art. 7º da Lei Complementar nº 30, de 1993.

Diante dessa extrapolação normativa, o deputado Durval Ângelo apresentou o Projeto de Resolução nº 111, de 2003, com vistas à sustação da eficácia da lei. Todavia, a Comissão de Constituição e Justiça, ao analisar a matéria sob a ótica jurídica, emitiu parecer pela inconstitucionalidade e ilegalidade da proposição, a nosso ver de forma equivocada. Infelizmente, o Plenário da Assembleia não chegou a votar o mencionado projeto, que foi arquivado ao término da legislatura, a exemplo do que ocorreria com as proposições precedentes.

Finalmente, a Lei Delegada nº 110, de 2003, que alterou a denominação das unidades jurídicas das autarquias estaduais e das fundações instituídas e mantidas pelo Estado e dos cargos ocupados por seus titulares, foi publicada no *Diário Oficial do Estado* do dia 1º de fevereiro de 2003. Consequentemente, contrariou o disposto no art. 2º da Resolução nº 5.210, o qual fixou a data-limite de 31 de janeiro de 2003 para a edição de tais leis delegadas.

Em razão dessa exorbitância do Executivo, o deputado Durval Ângelo apresentou o Projeto de Resolução nº 110, de 2003, visando à sustação da eficácia da citada lei delegada. Entretanto, a Comissão de Constituição e Justiça emitiu parecer pela inconstitucionalidade da proposição, sob o argumento de que deve prevalecer a data da edição da norma (31/1/2003), e não a de sua publicação no *Diário Oficial do Estado*. A prevalecer tal ponto de vista, o governador poderia editar a lei no dia 31 de janeiro e publicá-la vários dias depois no órgão oficial. Parece-nos evidente que a data-limite de que trata a resolução da Assembleia refere-se à publicação oficial da norma, momento a partir do qual ela passa a ter vigência e torna-se obrigatória. O argumento utilizado pela citada comissão não tem fundamento jurídico consistente e, assim como nos demais pareceres pela inconstitucionalidade, prevaleceram questões políticas sobre questões técnicas. Como de costume, o Plenário da Assembleia não chegou a deliberar sobre o projeto, o que acarretou seu arquivamento no final da legislatura.

Na segunda gestão do governo Aécio Neves (2007-2010), a Assembleia promulgou a Resolução nº 5.294, de 2006, que concedeu delegação ao Executivo para alterar a estrutura de sua administração direta e indireta até a data de 31 de janeiro de 2007. Nesse período foram editadas 67 leis delegadas (112 a 178). O conteúdo dessa resolução era ainda mais amplo que o da anterior (Resolução 5.210/02), pois, além de reproduzir as mesmas matérias, autorizou o governador a proceder à realocação de atividades e programas no âmbito do Poder Executivo.

No governo Antonio Augusto Anastasia (2011-2014), a Assembleia, uma vez mais, promulgou a Resolução n° 5.341, de 2010, a qual autorizou o governador a editar leis delegadas que dispõem sobre a estrutura da administração direta e indireta do Poder Executivo, até a data de 31 de janeiro de 2011. O alcance dessa delegação legislativa era praticamente o mesmo das anteriores, mas não incluiu a realocação de atividades e programas do Executivo. Além disso, trouxe como novidade a proibição explícita de abertura de crédito especial para os fins da delegação concedida. Sob a vigência desse ato normativo, foram editadas seis leis delegadas (179 a 184).

Atualmente, tramitam no Parlamento mineiro sete projetos de resolução que visam à sustação da eficácia de atos normativos do Poder Executivo. Se prevalecer a tradição, possivelmente todos esses projetos não serão votados pelo Plenário ou, se o forem, provavelmente serão rejeitados, principalmente por se tratar de normas emanadas do governador do Estado.

Infelizmente, a submissão do Legislativo ao Executivo, nos três níveis de governo, dificulta um controle efetivo do Parlamento sobre os atos da administração pública. Além desse grave problema atinente à subserviência, não há uma cultura voltada para a fiscalização do Executivo, o que pode ser constatado de várias formas, e não apenas por meio da sustação de atos normativos que exorbitam do poder regulamentar.

## **8 A sustação de contratos pela Assembleia**

No exercício do controle externo, saliente-se que o Legislativo também desfruta de competência constitucional para sustar contratos irregulares celebrados pelo Estado, por qualquer de seus órgãos ou entidade da administração indireta, nos termos do art. 76, § 1º, da Carta Estadual. Valendo-se dessa prerrogativa, a Assembleia sustou, de dezembro de 1989 a janeiro de 1991, 28 contratos de comodato firmados entre o Estado, por meio de suas secretarias, principalmente a Secretaria de Estado de Educação, e particulares. De acordo com o art. 579 do Código Civil, comodato é um contrato de direito privado caracterizado pelo empréstimo gratuito de coisas não fungíveis, isto é, que não se consomem com o uso. Além disso, a Assembleia sustou mais dois ajustes: o contrato de prestação de serviços celebrado entre o Instituto Estadual de Florestas (IEF) e a Construtora Solar Indústria e Comércio Ltda., para a execução do projeto de reforma de hotel no Parque do Rio Doce; e o convênio firmado em 1º de julho de 1987 entre a antiga Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral (Seplan-MG) e a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (Emater-MG), para a cessão a essa secretaria de um engenheiro agrônomo. Tais ajustes foram sustados pelas Resoluções n°s 5.040 e 5.041, de 1989, respectivamente.

As resoluções da Assembleia que sustaram esses acordos foram precedidas de decisões do Tribunal de Contas do Estado, as quais concluíram pela irregularidade dos acordos. Em relação aos contratos de comodato, a mencionada corte entendeu tratar-se de contratos de prestação de serviços, e não de comodato propriamente dito, e oficiou à Assembleia para a adoção das medidas cabíveis. Isso porque, quando se trata de contrato, o ato de sustação é da alçada da Assembleia Legislativa, que tem o prazo de 90 dias para decretar a suspensão do ajuste. Se não o fizer nesse

período, cabe ao Tribunal de Contas tomar a decisão, conforme prescreve o § 2º do art. 76 da Carta Mineira. Em relação ao controle de legalidade sobre contratos, que não se confundem com atos normativos, constata-se que a Assembleia sustou um número razoável de ajustes irregulares.

Outra inovação da Carta Mineira de 1989 relacionada com o controle externo do Parlamento mineiro diz respeito ao comando do art. 18, § 2º, segundo o qual o uso especial de bem patrimonial do Estado por terceiro será objeto, na forma da lei, de concessão, permissão, cessão e autorização. Por força desse preceito constitucional, bem móvel ou imóvel do Estado não pode ser utilizado por particulares mediante institutos de direito privado. Trata-se de uma peculiaridade da Constituição de Minas Gerais, não havendo disposição equivalente na Constituição da República.

### 9 Desequilíbrio entre as funções legislativa e fiscalizadora

No Brasil, o Poder Legislativo concentra sua atividade na produção de normas jurídicas. Isso ocorre tanto no âmbito federal quanto nos âmbitos estaduais e municipais. A função normativa absorve quase a totalidade das atividades do Parlamento, o que acarreta uma verdadeira inflação legislativa ou excesso de normas, muitas das quais desprovidas de generalidade e abstração. Com isso, a função de controle acaba ficando em segundo plano, embora seja tão relevante quanto aquela.

A vocação do Parlamento para legislar começa pelas alterações no próprio texto constitucional. Nos 25 anos de vigência da Carta Mineira de 1989, foram promulgadas, até agosto de 2014, 93 emendas constitucionais, o que corresponde a aproximadamente 4 emendas por ano. Em relação às leis complementares e ordinárias, o quadro a seguir mostra o quantitativo de normas aprovadas pela Assembleia nos últimos cinco anos:

#### Assembleia Legislativa de Minas Gerais

Ano	Nº total de leis	Complementares	Ordinárias	Ordinárias – subdivisão (Utilidade pública e denominação de próprios públicos)	
2009	699	5	694	Utilidade pública	496
2009	699	5	694	Próprios públicos	45
2010	730	5	725	Utilidade pública	567
2010	730	5	725	Próprios públicos	59
2011	592	6	586	Utilidade pública	392
2011	592	6	586	Próprios públicos	35
2012	597	4	593	Utilidade pública	428
2012	597	4	593	Próprios públicos	39
2013	528	6	522	Utilidade pública	320
2013	528	6	522	Próprios públicos	35

Portanto, a produção normativa da Assembleia nos últimos cinco anos variou entre 528 e 730 leis, sendo que a maioria delas (utilidade pública) tem apenas a forma de lei, mas não o conteúdo, uma vez que não tem os atributos da impessoalidade e da abstração. A rigor, são leis de efeito concreto, que se assemelham a atos administrativos. Além disso, é comum a aprovação de leis que criam programas executivos, as quais versam sobre matérias de cunho eminentemente administrativo, tais como Pró-Cachaça, Pró-Pequi, Pró-Mamona, Promorar, Pró-Confins e Micro Gerais.

Nesse mesmo período, apenas três atos normativos do Poder Executivo foram sustados pela Assembleia, fato que demonstra nítido desequilíbrio entre as funções normativa e fiscalizadora.

No âmbito federal, a situação é muito parecida. Nos 26 anos de vigência da Constituição da República, foram promulgadas 83 emendas constitucionais até agosto de 2014, o que equivale a 3 emendas por ano. Quanto às normas infraconstitucionais, o quadro a seguir mostra o número de leis complementares e ordinárias aprovadas pelo Congresso Nacional nos últimos cinco anos:

#### **Congresso Nacional**

Ano	Nº total de leis	Complementares	Ordinárias
2009	295	5	290
2010	196	5	191
2011	210	2	208
2012	194	1	193
2013	174	2	172

Na realidade, não há uma preocupação efetiva com a qualidade das leis e seu impacto na vida da coletividade, mas apenas com o quantitativo de normas, o que tem acarretado uma abundância de leis dotadas de vigência, porém desprovidas de eficácia. Essa multiplicidade de normas tem levado a uma banalização do processo legislativo, uma vez que o Parlamento está, cada vez mais, entrando em pormenores desnecessários e editando leis sobre assuntos irrelevantes que não justificam tratamento legislativo. Nesse ponto, é digna de registro a observação feita pelo constitucionalista Ferreira Filho (2012, p. 35):

“Em vez de esperar a maturação da regra para promulgá-la, o legislador edita-a para, da prática, extrair a lição sobre seus defeitos ou inconvenientes. Daí decorre que quanto mais numerosas são as leis tanto maior número de outras exigem para completá-las, explicá-las, remendá-las, consertá-las... Feitas às pressas para atender a contingências de momento, trazem essas leis o estigma da leviandade.”

Ressalte-se, todavia, que a Assembleia de Minas aprovou leis importantes para o Estado e a sociedade, principalmente as que foram precedidas de seminários legislativos, fóruns técnicos e audiências públicas, eventos que contam com a par-

ticipação de especialistas, autoridades públicas e cidadãos. A título de exemplo, podem-se mencionar as seguintes leis: Lei nº 11.726, de 1994, que dispõe sobre a Política Cultural do Estado; Lei nº 12.398, de 1996, que dispõe sobre o Plano Mineiro de Turismo; Lei nº 13.199, de 1999, que dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos; e a Lei nº 18.031, de 2009, que dispõe sobre a Política Estadual de Resíduos Sólidos. Tais eventos, que vêm sendo realizados frequentemente pela Assembleia, proporcionam amplos debates sobre os projetos em tramitação e concorrem para a legitimidade do processo legislativo.

Em contrapartida, vários atos normativos do Executivo que exorbitaram do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa não foram sustados pelo Legislativo, que, de uma maneira geral, acaba sendo conivente com essa extrapolação.

## 10 Conclusão

O controle de legalidade do Legislativo sobre os atos normativos do Executivo, a que se refere o art. 62, XXX, da Carta Mineira de 1989, afigura-se-nos importante mecanismo de efetivação do controle externo. Essa inovação constitucional, a par de fortalecer o poder de controle da Assembleia Legislativa, é uma forma de preservar suas atribuições constitucionais, uma vez que as normas aprovadas pelo Parlamento não podem ser desrespeitadas por atos normativos inferiores emanados do poder administrador.

Para tanto, é indispensável que a Assembleia Legislativa esteja devidamente preparada para pôr em prática tão relevante preceito constitucional, mediante o acompanhamento constante da produção normativa do Executivo. Mais do que isso, é necessário coragem para impugnar atos ilegais e fazer valer a independência do Legislativo não só para a elaboração das leis, mas também para a fiscalização dos atos normativos editados pelo governador do Estado e pelos demais órgãos executivos. Em um país com tanta tradição de legislar, é indispensável intensificar o controle de legalidade a cargo do Parlamento.

Quanto às leis delegadas, ficou demonstrado que elas constituem expediente comum em Minas Gerais. Desde o governo Eduardo Azeredo até o governo Antonio Anastasia, a Assembleia de Minas delegou poderes ao governador do Estado, especialmente para organizar a administração direta e indireta do Poder Executivo. Embora seja uma espécie legislativa prevista na Carta Mineira, a lei delegada não deveria ser utilizada com tanta frequência, pois ela retira do Legislativo o poder de deliberar sobre os projetos de lei de iniciativa privativa do governador do Estado que versam sobre organização administrativa. Isso porque, uma vez concedida a delegação ao Executivo, o que ocorre regularmente, este fica autorizado a editar as leis delegadas, que não passam pelo crivo do Poder Legislativo.

O controle de legalidade que a Assembleia de Minas exerce sobre os atos normativos do Executivo ainda é muito precário, haja vista o reduzido número de normas que foram efetivamente sustadas pelo Parlamento. A ineficácia desse controle resulta basicamente de dois fatores: a falta de tradição para fiscalizar e a clássica subserviência do Legislativo ao Executivo. Enquanto prevalecer essa situação, a função fiscalizadora continuará em segundo plano em relação à função legislativa, que absorve parte considerável das atribuições do Legislativo e concorre para o ex-

cesso normativo. Esse excesso manifesta-se principalmente por meio da aprovação de leis de efeito concreto (utilidade pública e denominação de próprios públicos).

Para reverter esse quadro, o Parlamento precisa preocupar-se mais com a qualidade das leis e intensificar a fiscalização, que deve ser efetiva e permanente. Não é demais ressaltar que, ao sustar atos normativos do Executivo que exorbitam do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa, a Assembleia exerce legitimamente uma atribuição constitucional e, ao mesmo tempo, zela pela primazia da lei em face dos demais atos normativos emanados do poder administrador.

## Referências

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: 1988. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2014. Disponível em: <[http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/index.html?aba=js\\_tabConstituicaoFederal](http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/index.html?aba=js_tabConstituicaoFederal)>. Acesso em: 22 ago. 2014.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

FERRAZ, Anna Cândida da Cunha. Comentário ao art. 49, V. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F.; SARLET, Ingo W.; STRECK, Lênio L. (Coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 1027-1031.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 7. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MINAS GERAIS. Constituição (1989). *Constituição do Estado de Minas Gerais*: atualizada e acompanhada dos textos das Emendas à Constituição n.ºs 1 a 93. 16. ed. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2014. Disponível em: <[http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/index.html?aba=js\\_tabConstituicaoEstadual](http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/index.html?aba=js_tabConstituicaoEstadual)>. Acesso em: 22 ago. 2014.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

SILVA, José Afonso da. *Comentário contextual à constituição*. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de; SARMENTO, Daniel. *Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho*. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

# APONTAMENTOS SOBRE OS MECANISMOS DE CUSTÓDIA CONSTITUCIONAL NO ÂMBITO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS

*Bruno Cláudio Penna Amorim Pereira*

## **1 Introdução**

O presente ensaio tem por escopo analisar, em apertada síntese, os sistemas, os mecanismos e os meios de exercício do controle de constitucionalidade tanto das leis e atos normativos quanto das proposições legislativas, para, ao final, analisar os instrumentos de fiscalização de constitucionalidade no curso do processo de elaboração legislativa no âmbito da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (ALMG).

O foco principal será a análise dos mecanismos de controle político-preventivo de constitucionalidade no ordenamento jurídico estadual, com destaque especial para o estudo constitucional e regimental do papel desempenhado pela Comissão de Constituição e Justiça na Assembleia de Minas e a diversidade de atribuições a ela conferida. Ao veto, instrumento de controle político no curso do processo legislativo, também será conferido estudo pormenorizado.

O estudo se baseará na análise de dispositivos da Constituição Mineira (MINAS GERAIS. Constituição, 1989) e do Regimento Interno da ALMG (MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa, 2003), em comparação, sempre que possível, com aqueles constantes na Constituição da República (BRASIL. Constituição, 1988) e nos regimentos internos da Câmara dos Deputados e do Senado Federal (BRASIL. Câmara dos Deputados, 1989; BRASIL. Senado Federal, 1970).

Ao final deste ensaio, para subsidiar o presente estudo, será apresentado um quadro demonstrativo dos pareceres emitidos pela Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia de Minas e dos vetos apostos pelo governador do Estado e apreciados por esta Casa Legislativa.

## **2 A custódia constitucional e o controle de constitucionalidade das leis**

Com a consolidação do “movimento constitucional moderno<sup>1</sup>” (CANOTILHO, 2002, p. 51-52), a partir da eclosão das revoluções burguesas, que propiciaram, como corolário, o surgimento das constituições escritas – originadas a partir de um poder social e juridicamente organizado (Poder Constituinte), cujo

---

<sup>1</sup> Segundo o autor, o constitucionalismo moderno — movimento político, social e cultural — surgiu em meados do século XVIII com o objetivo de questionar os esquemas tradicionais de domínio político e de sugerir uma nova forma de ordenação e fundamentação do poder.

conteúdo é integrado por uma declaração de direitos e garantias fundamentais e por dispositivos destinados à organização e à limitação do Estado e de seus Poderes –, tornou-se indispensável a instituição de instrumentos destinados à defesa de seu conteúdo.

Nesse contexto, com o reconhecimento de que a Constituição passou a ser considerada a “lei fundamental do Estado” – constituindo-se a base jurídica do Estado e da sociedade, bem como dos direitos, das garantias e dos valores necessários à manutenção do equilíbrio social –, a defesa de seu conteúdo passou a se fundamentar no princípio da supremacia constitucional, segundo o qual a Constituição ocupa o vértice do ordenamento jurídico, hierarquicamente superior ao arcabouço jurídico subjacente – caracterizando, segundo Dantas (1996), a supralegalidade das normas constitucionais –, e no princípio da rigidez constitucional, decorrência lógica do primeiro, pelo qual a alteração das normas constitucionais depende da observância de normas constitucionais solenes e diferenciadas em relação ao processo legislativo ordinário, que se consubstanciam nos chamados “limites ao Poder Constituinte Derivado”<sup>2</sup>.

Em que pese a prevalência das ideias de supremacia constitucional<sup>3</sup> e de rigidez de suas normas, certamente a instituição de mecanismos de custódia da Constituição se faz necessária, principalmente em virtude do indicativo de que situações de instabilidade social, política e econômica, especialmente, afetam o equilíbrio e a estabilidade da Carta Magna. Segundo Schmitt (1983), a necessidade de um protetor, de um defensor da Constituição, revela, na maioria dos casos, indícios de que a Constituição passa por situações críticas, que comprometem a estabilidade de suas normas.

Para Horta (2003), a defesa da lei, das instituições estatais e da ordem política sempre constituiu uma preocupação histórica dos povos, desde os períodos mais remotos da história da humanidade. Já a defesa da Constituição, concebida no

---

<sup>2</sup> As limitações constitucionais ao Poder Constituinte Derivado podem ser classificadas em diversas espécies: a) circunstanciais, segundo as quais a Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, estado de defesa ou de estado de sítio (§1º do art. 62 da Constituição da República e §2º do art. 64º da Constituição Mineira); b) materiais (cláusulas pétreas), pelas quais não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir a forma federativa de Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes e os direitos e garantias individuais (§4º do art. 60 da Constituição da República); c) formais, que consistem nas normas constitucionais que regram, sob o ponto de vista procedimental, a tramitação de uma proposta de emenda constitucional, como, por exemplo, a que determina que a proposta será discutida e votada em dois turnos e considerada aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos membros de cada uma das casas legislativas do Congresso Nacional ou da Assembleia Legislativa (§2º do art. 62 da Constituição da República e §3º do art. 64 da Constituição Mineira).

<sup>3</sup> Alguns autores, como Cappelletti, acreditam que a ideia de supremacia constitucional já esteve presente nos sistemas jurídicos remotos a partir do momento em que se consolidou a supremacia de leis situadas em um nível superior, denominadas no sentido atual de leis “constitucionais” ou “fundamentais”, em relação à leis situadas em um plano inferior, consideradas, na terminologia moderna, leis “ordinárias”. Ainda assim, registra o autor que a consolidação plena do princípio se efetivou a partir da interpretação judicial da Constituição Americana de 1987 realizada por Marshall no caso *Marbury versus Madison*, em 1803 (CAPPELLETTI, 1999, p. 48-49).

sentido moderno, surge de forma acanhada e imprecisa no constitucionalismo do século XVIII, para, em seguida, expandir-se e corporificar-se a partir dos elementos nele consolidados.

A esse respeito, a técnica pela qual se busca verificar a compatibilidade formal e material do ordenamento jurídico infraconstitucional e dos atos do governo com a Constituição denomina-se controle de constitucionalidade das leis e dos atos normativos. Tal controle também poderá ser realizado em relação às proposições legislativas no curso do processo legislativo, tanto por órgãos de feição política quanto por órgãos de natureza judicial. Logicamente, a defesa da Constituição também é realizada por outros instrumentos, mas, a partir da consolidação do constitucionalismo moderno, o controle de constitucionalidade tornou-se o principal mecanismo.

Como apontam diversos autores (PEREIRA, 2012; BONAVIDES, 1999; DI RUFFIA, 1975), concomitantemente ao surgimento da ideia de defesa da Constituição, surge a necessidade de se investigar o órgão responsável por realizar o controle de constitucionalidade, levando em conta a sua natureza e o seu posicionamento na estrutura dos Poderes do Estado.

Nesse contexto, o controle de constitucionalidade das leis, fruto do constitucionalismo moderno e da consolidação das constituições escritas e rígidas, surge, ainda que de forma acanhada e tímida, na França, no final do século XVIII, exercido por um órgão de natureza política – o senado conservador. Em seguida, no início do século XIX (1803), a partir da interpretação da Suprema Corte dos Estados Unidos, no já citado julgado *Marbury versus Madison*, o controle de constitucionalidade adquiriu feição judiciária e judicial, de tal modo que essa tarefa passou a ser exercida por qualquer órgão integrante do Poder Judiciário (HORTA, 2003).

A partir do final do século XIX e do início do século XX, o controle judicial de constitucionalidade – uma das manifestações da jurisdição ou justiça constitucional – consolidou-se como o sistema predominante nos ordenamentos jurídicos. Se, inicialmente, a justiça constitucional foi confiada à ordem jurisdicional ordinária (sistema de controle difuso norte-americano), desde o fim da Segunda Guerra Mundial, o controle de constitucionalidade passou a ser exercido, em grande parte dos países europeus, por tribunais constitucionais, alguns dos quais situados fora da estrutura do Poder Judiciário (sistema de controle concentrado europeu), por influência do Tribunal Supremo Constitucional da Áustria, idealizado por Hans Kelsen e instituído na Constituição Austríaca de 1920.

De qualquer modo, mesmo naqueles sistemas jurídicos em que prevalece o modelo de justiça constitucional, sob a forma de controle difuso ou concentrado, existem mecanismos pelos quais a verificação da constitucionalidade das leis e dos atos normativos também é atribuída a órgãos de natureza política.

### **3 Análise dos mecanismos de controle político-preventivo de constitucionalidade das proposições legislativas no ordenamento jurídico estadual: o papel da Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia de Minas**

No sistema jurídico pátrio, como também no de outros países, embora a custódia da Constituição seja exercida predominantemente por meio do controle judicial de

constitucionalidade das leis<sup>4</sup>, não são excluídos dele mecanismos de controle político, os quais são exercidos, no curso da atividade legislativa (controle preventivo), por órgãos de feição política integrantes tanto do Legislativo (Câmara dos Deputados, Senado Federal, assembleias legislativas e câmaras municipais) quanto do Executivo (chefias da Presidência da República, das governorias e das prefeituras).

Essa dualidade de sistemas de controle de constitucionalidade é bem sintetizada por Cappelletti:

Não se pode, porém, omitir uma alusão ao fato de que, em certos países, em lugar de um controle jurisdicional — ou, talvez, ao lado dele — existe um controle exercido por órgãos que podemos chamar políticos, mas não judiciários. Usualmente nesses sistemas, o controle, ao invés de ser posterior à elaboração e promulgação da lei, é preventivo, vale dizer, ocorre antes que a lei entre em vigor; e, às vezes, se trata ainda de um controle com função meramente consultiva, isto é, a função de um mero parecer, não dotado de força definitivamente vinculatória para os órgãos legislativos e governamentais (CAPPELLETTI, 1999, p.26).

Do mesmo modo, esse controle político é exercido de forma repressiva<sup>5</sup>, haja vista que “o Poder Legislativo poderá retirar normas editadas, com plena vigência e eficácia, do ordenamento jurídico, que deixarão de produzir seus efeitos, por apresentarem um vício de inconstitucionalidade” (MORAES, 2003, p. 585). Contudo, como regra, o controle político, no Brasil, manifesta-se de forma preventiva. O presente ensaio focará o estudo do controle político-preventivo de constitucionalidade, isto é, buscará analisar os mecanismos institucionalizados e internalizados na Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais por meio dos quais se realiza a fiscalização de constitucionalidade no curso da tramitação das espécies legislativas.

---

<sup>4</sup> O controle judicial de constitucionalidade das leis no Brasil é classificado como um sistema misto, manifestando-se sob duas formas: difuso e concentrado. O primeiro atribui a qualquer juiz ou tribunal, em uma situação concreta, o poder de declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, operando à decisão efeitos *inter partes*. Já no controle concentrado, apenas alguns tribunais (Supremo Tribunal Federal e tribunais de justiça dos estados) podem declarar a inconstitucionalidade de uma lei ou ato normativo, em tese, com efeitos *erga omnes*.

<sup>5</sup> Os instrumentos de exercício do controle político-repressivo encontram-se previstos tanto na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 quanto na Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989. Na Carta Magna republicana, atribuiu-se ao Congresso Nacional a competência exclusiva para sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar — exercido pelo Presidente da República para dar fiel execução da lei — ou dos limites de delegação legislativa, exercida por meio das leis delegadas, cuja edição depende de autorização do Congresso Nacional por meio de resolução (art. 49). Além disso, atribuiu-se ao Presidente da República competência para editar medidas provisórias, que possuem força de lei desde sua publicação no órgão oficial, devendo ser submetidas ao Congresso Nacional para apreciação (art. 62). Na Carta Mineira, as medidas provisórias não foram contempladas como espécie legislativa, embora o texto tenha instituído as leis delegadas (inciso IV do art. 63). Assim, o único mecanismo de controle político-repressivo previsto na Constituição do Estado foi a atribuição à Assembleia Legislativa da competência para sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa (inciso XXX do art. 62).

Efetivamente, no curso do processo legislativo, o principal meio de se verificar a compatibilidade das proposições legislativas com a Constituição consiste na análise que as comissões de constituição e justiça realizam da sua constitucionalidade formal e material e, conseqüentemente, da admissibilidade da proposição correspondente.

A esse respeito, Rocha averba que a competência da Comissão de Constituição e Justiça consiste em “verificar o aspecto constitucional e de técnica legislativa de projetos, emendas ou substitutivos sujeitos à apreciação do órgão legislador respectivo para efeito de admissibilidade e tramitação”, visando, pois, a impedir a tramitação do projeto, em razão de sua incompatibilidade com a Constituição (ROCHA, 1991, p. 172).

A análise realizada por essa comissão permanente<sup>6</sup> integra umas das fases do processo legislativo. Com efeito, o processo legislativo, para fins de estudo, didaticamente, é dividido nas seguintes fases: i) introdutória (ou de iniciativa legislativa), momento em que a proposição legislativa é redigida e subscrita por um dos legitimados previstos constitucionalmente<sup>7</sup>; ii) constitutiva (ou deliberativa), que se divide em duas subfases: a de deliberação parlamentar, na qual a proposição é discutida e votada, inicialmente, no âmbito das comissões, sendo encaminhada, em seguida, caso tenha sido aprovada, ao Plenário da Assembleia Legislativa, e a de deliberação executiva, momento em que a proposição é analisada pelo chefe do Poder Executivo, que aporá sanção (aquiescência da proposição) ou veto (discordância da proposição); iii) complementar, fase em que a proposição, já sancionada pelo chefe do Poder Executivo, será enviada para promulgação (certificado de que a espécie legislativa foi elaborada por regular processo legislativo) e publicação (a espécie legislativa se torna notória com sua publicação no diário oficial).

Nesse contexto, o art. 100 do Regimento Interno da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa, 2013) prevê, genericamente, as competências das comissões parlamentares, das quais se destacam as constantes nos incisos I e II, respectivamente: “discutir e votar proposições, dispen-

---

<sup>6</sup> Segundo o art. 60 da Constituição Mineira, “a Assembleia Legislativa terá comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma do Regimento Interno e com as atribuições nele previstas, ou conforme os termos do ato de sua criação”. A esse respeito, o art. 96 do Regimento Interno da Assembleia Mineira assim dispõe: “As comissões da Assembleia Legislativa são: I – permanentes, as que subsistem nas legislaturas; II – temporárias, as que se extinguem com o término da legislatura ou antes dele, se atingido o fim para que foram criadas ou findo o prazo estipulado para seu funcionamento”.

<sup>7</sup> No termos do art. 65 da Constituição Mineira, a iniciativa de projeto de lei ordinária e complementar cabe a qualquer deputado, a membro de comissão da Assembleia (permanente ou temporária), ao governador do Estado, ao Tribunal de Justiça e ao Tribunal de Contas, por seus correspondentes presidentes, ao procurador-geral de justiça e aos cidadãos (iniciativa popular de leis), mediante assinatura de, no mínimo, dez mil eleitores do Estado, dos quais no máximo vinte e cinco por cento poderão ser alistados na Capital (art. 67, caput e §1º). Com relação à proposta de emenda à Constituição, a iniciativa compete a um terço, no mínimo, dos deputados estaduais, ao governador do Estado ou a, no mínimo, 100 câmaras municipais, manifestada pela maioria de cada uma delas (art. 64 e incisos I, II e III).

sada a apreciação do Plenário, nos termos do art. 103” e “apreciar os assuntos e as proposições submetidos ao seu exame e sobre eles emitir parecer” (inciso II).

Além disso, o inciso III do art. 102 do Regimento Interno elenca as matérias de competência da Comissão de Constituição e Justiça nos seguintes termos: a) os aspectos jurídico, constitucional e legal das proposições; b) a representação que vise à perda de mandato de deputado, nos casos previstos no § 1º do art. 53; c) o pedido de licença para processar deputado e secretário de Estado; d) o recurso de decisão de questão de ordem, na forma do § 1º do art. 167, de decisão de não recebimento de proposição por inconstitucionalidade e o recurso de que trata o § 3º do art. 112; e) a adequação de proposição às exigências regimentais, nos termos do disposto no § 5º do art. 173 e no § 2º do art. 288.

A análise dessas competências regimentais demonstram que a principal tarefa atribuída à Comissão de Constituição e Justiça consiste em analisar, mediante a elaboração de parecer<sup>8</sup>, a juridicidade, constitucionalidade e legalidade das proposições submetidas ao seu exame. Trata-se, portanto, de verdadeiro juízo de admissibilidade da proposição, sob o ponto de vista de sua constitucionalidade quanto aos seus aspectos formal e material. Efetivamente, essa análise consiste no primeiro momento em que a proposição se submete a um mecanismo de controle de constitucionalidade, que também se manifestará quando a proposição for submetida ao controle realizado pelo governador do Estado, o qual poderá apor veto jurídico (por razões de inconstitucionalidade).

Não obstante, no curso do processo legislativo, a proposição pode ser submetida ao controle jurisdicional de constitucionalidade – portanto, preventivo, mas não político – por meio de mandado de segurança impetrado por parlamentar na defesa de direito público subjetivo, quando restar demonstrado que as normas constitucionais de processo legislativo tiverem sido desrespeitadas, vedando-se, portanto, segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, utilizar as normas regimentais – inseridas no conceito de atos *interna corporis* – como parâmetro de constitucionalidade (PEREIRA, 2012).

A respeito do parecer<sup>9</sup> (MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa, 2013) elaborado pela Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia Legislativa de Minas Gerais – comissão permanente a ser ouvida em primeiro lugar<sup>10</sup> –, que se restringirá

8 Poder-se-ia discutir a natureza do parecer emitido pela Comissão de Constituição e Justiça: por um lado, tratar-se-ia de parecer jurídico, considerando-se que sua competência é analisar a juridicidade, constitucionalidade e legalidade das proposições legislativas, ou seja, a comissão realiza atividade de consultoria e assessoria jurídicas privativas de advogado, nos termos do disposto no inciso II do art. 1º da Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994. Por outro lado, poder-se-ia defender a feição política do parecer, essencialmente por se tratar de documento assinado por deputados, dos quais não se exige, como condição de elegibilidade (§3º do art. 14 da Constituição da República), a habilitação jurídica para o exercício da função.

9 Segundo o art.144 do Regimento Interno da Assembleia de Minas Gerais, “parecer é o pronunciamento de comissão, de caráter opinativo, sobre matéria sujeita a seu exame”.

10 Conforme art. 182 e §1º do art. 184 do Regimento Interno da Assembleia Mineira.

ao exame preliminar de constitucionalidade, legalidade e juridicidade da matéria<sup>11</sup>, percebe-se que seu conteúdo não vincula os deputados e as demais comissões da Assembleia Legislativa. Nesse sentido, se o parecer concluir pela constitucionalidade da proposição legislativa, poderão as comissões subsequentes responsáveis por analisar a proposição, e até mesmo os deputados, na votação em Plenário, concluírem por sua rejeição. Ainda nessa linha, o parecer que conclua pela inconstitucionalidade, ilegalidade ou antijuridicidade da proposição será enviado à Mesa da Assembleia para inclusão na Ordem do Dia. Se o Plenário aprovar o parecer, a proposição será arquivada e, se o rejeitar, a proposição será encaminhada às demais comissões a que tiver sido distribuída<sup>12</sup> (MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa, 2013).

Além disso, a não vinculação do Plenário ao parecer elaborado pela Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia de Minas é retratada no disposto nos §§2º e 3º do art. 185 do Regimento Interno da Casa. Com efeito, uma determinada proposição, após o encerramento da fase de discussão em 2º turno no Plenário e antes do anúncio da votação, poderá ser devolvida, uma única vez, de ofício ou a requerimento, à Comissão de Constituição e Justiça para a elaboração, no prazo de 48 horas, de parecer sobre modificação no texto original do projeto ou emenda apresentada no 2º turno. Se o parecer concluir pela inconstitucionalidade, ilegalidade ou antijuridicidade, caberá ao Plenário aprová-lo ou não. Se aprovado, a matéria será retirada do texto ou deixará de ser submetida a votação, conforme o caso (MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa, 2013).

Em que pese o parecer pela inconstitucionalidade da proposição legislativa emitido pela Comissão de Constituição e Justiça não ser vinculante, o seu não acatamento pode servir como motivo para possível processo judicial no qual se discuta a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo cujas proposições foram consideradas compatíveis com a Constituição quando de sua elaboração e apreciação no âmbito do Plenário. Tal processo pode, inclusive, levar à responsabilização daqueles que elaboraram o projeto de lei ou ato normativo cuja eiva de inconstitucionalidade era plenamente conhecida (ROCHA, 1991).

No rol das matérias de competência da Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia de Minas, nos termos do inciso III do art. 102 do Regimento Interno, já transcrito anteriormente, também estão previstas atribuições que não se constituem efetivamente instrumento de exercício do controle de constitucionalidade. Nesse sentido, conferem-se a essa comissão permanente as tarefas de receber e processar representação de perda do mandato parlamentar que dependa de deliberação do Plenário da Assembleia<sup>13</sup>, fornecer cópia ao deputado representado, nomear defensor dativo caso o deputado não tenha oferecido defesa, além de proceder à instru-

---

<sup>11</sup> Conforme caput do art. 145 do Regimento Interno da Assembleia Mineira.

<sup>12</sup> Conforme caput e §1º do art. 185 do Regimento Interno da Assembleia Mineira.

<sup>13</sup> Segundo o §2º do art. 58 da Constituição Mineira e §1º do art. 53 do Regimento Interno da Assembleia, constituem hipóteses em que a perda do mandato é decidida pelo Plenário da Casa: a) incompatibilidade parlamentar; b) procedimento incompatível com o decoro parlamentar; c) condenação criminal por sentença transitada em julgado.

ção probatória e à emissão de parecer concluindo, se procedente a representação, pela apresentação de projeto de resolução que disponha sobre a perda do mandato ou, caso contrário, pelo arquivamento daquela<sup>14</sup> (MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa, 2013).

É importante registrar que, atualmente, a competência da Comissão de Constituição e Justiça para manifestar-se sobre pedido de licença para processar criminalmente deputado (art. 102, III, “c” c/c arts. 57 e 58 do Regimento Interno da Assembleia), solicitado pelo Presidente do Tribunal competente (art. 57 do Regimento Interno da Assembleia), não deverá subsistir em razão de sua incompatibilidade com a nova redação atribuída ao §4º do art. 56 da Constituição Mineira pela Emenda à Constituição nº 54, de 18 de dezembro de 2002, reflexo do novo texto conferido ao §3º do art. 53 da Constituição da República, fruto da Emenda Constitucional nº 35, de 20 de dezembro de 2001. Assim, com o novo texto constitucional, caberá à Assembleia, pelo voto da maioria de seus membros e por iniciativa de partido político nela representado, sustar, até a decisão final, o andamento de ação penal proposta contra deputado, desde que se trate de crime ocorrido após a diplomação.

Além das competências já analisadas, a Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia também exerce o papel de órgão intérprete especializado do texto constitucional, função que realiza mediante a elaboração de parecer sobre recurso de decisão de questão de ordem<sup>15</sup>. Com efeito, embora a questão de ordem formulada em Plenário seja resolvida em definitivo e tempestivamente pelo Presidente da Assembleia, quando a decisão for relacionada com o texto constitucional, poderá o deputado suscitante dela recorrer ao Plenário, o qual ouvirá previamente a comissão em comento para emissão de parecer interpretativo<sup>16</sup>.

Nesse diapasão, verdadeiro controle político-preventivo de constitucionalidade manifesta-se antes mesmo de ser iniciado o processo legislativo propriamente dito na Casa, quando do recebimento de proposições legislativas pelo Presidente da Assembleia, ao qual compete não recebê-las por inconformidade com o texto constitucional. Nesse caso, o legitimado responsável por apresentar a proposição poderá recorrer de tal decisão, situação em que a Comissão de Constituição e Justiça será ouvida, mediante a elaboração de parecer, antes da decisão do Plenário<sup>17</sup>.

À Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia também compete realizar a custódia e a interpretação das normas regimentais e, de forma reflexa, do texto constitucional, em razão de muitas daquelas decorrerem diretamente deste. Assim, essa comissão é responsável por elaborar parecer que subsidiará o Plenário na análise de recurso aviado em face da decisão do presidente da Casa quanto ao não re-

<sup>14</sup> Conforme incisos I a V do §1º do art. 53 do Regimento Interno da Assembleia Mineira.

<sup>15</sup> Segundo o art. 165 do Regimento Interno da Assembleia, “são consideradas questão de ordem as dúvidas sobre interpretação deste Regimento, na sua prática, ou as relacionadas com o texto constitucional”.

<sup>16</sup> Conforme *caput* e parágrafos do art. 167 do Regimento Interno da Assembleia Mineira.

<sup>17</sup> Conforme inciso II do art. 173 e §1º do Regimento Interno da Assembleia.

cebimento do requerimento de constituição de Comissão Parlamentar de Inquérito em razão de não atendimento de requisitos regimentais<sup>18</sup>.

No exercício dessa atribuição, cabe à Comissão de Constituição e Justiça pronunciar-se sobre a adequação da proposição às exigências regimentais (alínea “e”, do inciso III, do art. 102 do Regimento Interno da Assembleia), tanto para análise preliminar e decisão em relação ao desmembramento de proposição que verse sobre mais de uma matéria (§5º do art. 173 do Regimento Interno da Assembleia) quanto para analisar, quando necessário, a adequação do projeto de lei de iniciativa popular às exigências regimentais – notadamente aos requisitos referidos no art. 173 –, na forma do disposto no §2º do art. 288 do regimento em análise.

Importante atribuição da Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia de Minas Gerais revela-se na análise realizada, mediante parecer, sobre a suspensão das imunidades parlamentares. Isso se deve à possibilidade de suspensão das imunidades parlamentares, inclusive durante o estado de sítio, depois de decisão tomada em escrutínio secreto, mediante o voto de dois terços dos membros da Assembleia Legislativa, restrita a suspensão aos atos que, praticados fora do recinto da Casa, sejam incompatíveis com a execução da medida (art. 56 e parágrafo único do Regimento Interno da Assembleia).

Destaca-se, ainda, a função da Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia de Minas de atuar como um dos instrumentos do sistema de freios e contrapesos na fiscalização contábil, financeira e orçamentária do Estado. Com efeito, compete à Assembleia o recebimento da prestação de contas do governador do Estado. Após a elaboração de parecer pela Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária, que concluirá por projeto de resolução, caberá ao Plenário aprová-lo ou rejeitá-lo. Caso tenha havido rejeição do projeto de resolução, no todo ou em parte, as contas serão rejeitadas, respectivamente, total ou parcialmente, cabendo à Comissão de Constituição e Justiça analisar o processo e indicar as providências que deverão ser adotadas pela Assembleia Legislativa no exercício de sua função constitucional<sup>19</sup>.

É importante registrar que poderia ter sido acrescida às competências atribuídas à Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia Legislativa de Minas Gerais a função de emitir parecer sobre alguns assuntos de competência das comissões especiais da Casa<sup>20</sup>, especialmente a análise de proposta de emenda à Constituição<sup>21</sup> e de veto a proposição de lei. Isso porque a reforma da Constituição e, também, de forma secundária, a análise do veto – especialmente quando se tratar de veto jurídico – envolvem eminentemente a análise de matéria constitucional, coadunando-se com

---

18 Conforme §3º do art. 112 do Regimento Interno da Assembleia.

19 Conforme arts. 216 a 219 do Regimento Interno da Assembleia.

20 As competências das comissões especiais da Assembleia estão previstas no incisos I e II do art. 111 de seu Regimento Interno.

21 Nessa linha de entendimento, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (alínea “b” do inciso IV do art. 32 e art. 202) prevê que compete à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania manifestar-se sobre a admissibilidade de proposta de emenda à Constituição. No mesmo sentido dispõe o *caput* do art. 356 do Regimento Interno do Senado Federal.

uma das competências regimentalmente atribuídas à Comissão de Constituição e Justiça: análise dos aspectos jurídico, constitucional e legal das proposições (alínea “a” do inciso III do art. 102).

Não obstante o papel desempenhado pela Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, ao Plenário da Casa foi também atribuída a tarefa de zelar pela supremacia constitucional, quando da discussão e votação da proposição. Nesse sentido, o Regimento Interno prevê que “a proposição será arquivada no fim da legislatura ou, no seu curso, quando for considerada inconstitucional, ilegal ou antijurídica pelo Plenário” (inciso II do art. 180).

#### **4 O papel do veto no sistema de controle político-preventivo da Assembleia Legislativa de Minas Gerais**

Conforme foi relatado neste texto, o controle político-preventivo de constitucionalidade das leis na Assembleia de Minas manifesta-se, também, na fase de formação e constituição da proposição (deliberação executiva), quando da oposição de sanção ou de veto à proposição aprovada no Plenário da Casa. É inegável que o veto (jurídico)<sup>22</sup> seja o principal instrumento pelo qual o governador, no curso do processo legislativo, realiza a fiscalização de constitucionalidade das proposições legislativas. Contudo, deve-se registrar que a sanção não deixa de ser uma manifestação dessa tarefa, na medida em que a aquiescência quanto à forma e ao conteúdo da proposição também é um meio de ratificar a presunção de constitucionalidade das leis – princípio também aplicável às proposições legislativas.

Mas esse papel de exercer o controle de constitucionalidade político-preventivo – ainda no curso do processo legislativo, mas agora no âmbito do Poder Executivo – é efetivamente atribuído ao veto jurídico. Essa análise é realizada pelo governador do Estado, assistido pela Assessoria Técnico-Legislativa, especialmente pelo Núcleo de Apoio ao Controle Prévio de Constitucionalidade (alínea “c” do inciso VII do art. 85 da Lei Delegada nº 180, de 20 de janeiro de 2011<sup>23</sup>), órgãos da Secretaria de Estado de Casa Civil e de Relações Institucionais, a quem compete, entre outras atribuições, auxiliar o governador no assessoramento técnico-legislativo para o exercício das competências colegislativas e do poder regulamentar (*caput* do art. 84 da referida lei delegada).

O papel de defender a constitucionalidade das proposições legislativas atribuído ao veto (jurídico) demonstra-se mais abrangente do que aquele realizado pela Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia de Minas – a qual, inclusive, é a primeira comissão a se manifestar no curso do processo legislativo –, especialmente pelo fato de que o veto se debruça sobre uma proposição legislativa que já

22 Tanto a Constituição da República (§1º do art. 66) quanto a Constituição Mineira (inciso II do art. 70) preveem a possibilidade de um proposição de lei ser vetada por inconstitucionalidade ou por contrariedade ao interesse público, classificando-se o veto, respectivamente, em jurídico e político.

23 Para pesquisa de inteiro teor da legislação estadual citada neste capítulo, acesse o endereço eletrônico: <[http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/index.html?aba=js\\_tabLegislacaoMinera](http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/index.html?aba=js_tabLegislacaoMinera)>.

passou por todas as etapas do processo legislativo, tanto pelo crivo das correspondentes comissões (permanentes e temporárias) na Casa quanto pelo do Plenário, na fase de discussão e votação. O veto analisa, portanto, uma proposição pronta e acabada, que já incorporou as possíveis alterações ao texto originalmente apresentado.

Mesmo com a aposição do veto pelo governador do Estado, caberá ao Plenário da Assembleia Legislativa, após a constituição de comissão especial responsável pela emissão de parecer<sup>24</sup>, manifestar-se definitivamente, no âmbito do processo legislativo, sobre a manutenção ou rejeição do veto. Caso seja mantido, a proposição, parcial ou integralmente, será arquivada; caso seja rejeitado o veto, a proposição de lei será enviada ao governador do Estado para promulgação<sup>25</sup>.

Essa análise do veto pela Assembleia consiste no último mecanismo de controle político das proposições legislativas no curso do processo legislativo, embora não seja tecnicamente uma forma de verificar a compatibilidade das proposições com a Constituição. Além de se submeterem aos instrumentos de controle político-preventivo de constitucionalidade, as proposições legislativas, conforme já relatado neste texto, poderão se sujeitar ao controle jurisdicional preventivo de constitucionalidade, mediante mandado de segurança impetrado por parlamentar na defesa do devido processo legislativo.

Após a promulgação da correspondente espécie legislativa, o sistema jurídico mineiro admite o controle judicial de constitucionalidade, seja pelo controle difuso – que possibilita a qualquer juiz ou tribunal, como questão incidental, declarar, no caso concreto, a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo –, seja pelo controle concentrado, pelo qual o Tribunal de Justiça do Estado processa e julga, originariamente, ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo estadual e municipal em face da Constituição Mineira (alínea “h” do inciso I do art. 106 da Constituição do Estado) (MINAS GERAIS. Constituição Estadual, 1989).

Para fins de subsidiar o estudo dos mecanismos de controle político-preventivo no seio da Assembleia de Minas Gerais, a este trabalho é incorporado, no Anexo I, quadro demonstrativo dos pareceres emitidos e aprovados na Comissão de Constituição e Justiça – pela constitucionalidade e pela inconstitucionalidade –, bem como o quantitativo de pareceres pela inconstitucionalidade rejeitados em Plenário, além de vetos apostos pelo governador do Estado, com a distinção dos mantidos e rejeitados por esta Casa Legislativa. O estudo é meramente quantitativo, razão pela qual não será realizada uma análise mais profunda dos dados coletados, especialmente no que diz respeito aos motivos pelos quais teria havido, em legislaturas distintas, por exemplo, maior ou menor número de pareceres pela inconstitucionalidade, ou maior ou menor número de vetos apostos pelo governador do Estado.

---

24 Conforme alínea “b” do inciso I do art. 111 e *caput* do art. 222 do Regimento Interno da Assembleia de Minas Gerais.

25 Conforme §6º do art. 70 da Constituição Mineira e §4º do art. 222 do Regimento Interno.

## **5 Conclusão**

Ao contrário do que acontece em alguns países tidos como de regime socialista ou de transição, nos quais o controle de constitucionalidade é atribuído, como regra, ao próprio órgão responsável pelo exercício da atividade legislativa – seja o próprio parlamento, seja algum órgão constituído no seu âmbito (ex. comissões, comitês) –, no Brasil e, por correspondência, em Minas, os ordenamentos jurídicos, na linha dos sistemas dos países do ocidente, preveem mecanismos de controle político de constitucionalidade das leis e das proposições legislativas, sem prejuízo do sistema jurisdicional de custódia da Constituição.

O sistema de controle político de constitucionalidade das proposições legislativas na Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, seguindo, em parte, o modelo instituído nas casas do Congresso Nacional, é atribuído predominantemente à Comissão de Constituição e Justiça, cuja opinião, manifestada por seu parecer – tanto pela constitucionalidade quanto pela inconstitucionalidade – não vincula as demais comissões, nem mesmo o Plenário da Casa.

Efetivamente, a partir da análise da Constituição Mineira e, especialmente, do Regimento Interno da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, depreende-se que a principal competência atribuída à Comissão de Constituição e Justiça consiste na análise dos aspectos jurídico, constitucional e legal das proposições legislativas, o que faz dela órgão máximo para interpretação do texto constitucional na Casa. A essa comissão são ainda atribuídas outras relevantes funções, como a interpretação das normas regimentais, a análise da suspensão das imunidades parlamentares e a indicação de providências a serem tomadas pela Casa no caso de rejeição das contas do governador do Estado, entre outras.

Mesmo com os dados apresentados no Anexo I deste trabalho, não é possível concluir, desde a legislatura 1989-1990 até a que se encontra em vigor, pela eficácia ou ineficácia do controle político-preventivo de constitucionalidade realizado pela Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia de Minas. Isso se deve a diversos fatores, especialmente pelo fato de que nem todos os pareceres elaborados pela referida comissão seguem a interpretação dominante na doutrina e a jurisprudência favorável à custódia das Cartas Mineira e Republicana.

Além disso, o número de vetos apostos pelo governador por inconstitucionalidade das proposições ou por vício formal e/ou material também não é suficiente para se concluir pela eficácia desse instrumento de controle político-preventivo de competência do chefe do Poder Executivo estadual, especialmente por revestir-se o veto de alto teor político, ainda que se baseie em razões de inconstitucionalidade. Vale também ressaltar que, nos dados coletados, não estão informadas as proposições legislativas que ainda não receberam parecer e que, flagrantemente, são inconstitucionais.

O certo é que, não obstante os mecanismos de controle político-preventivo exercidos no âmbito da Assembleia de Minas cumprirem, de certo modo, o papel para o qual foram criados, especialmente por meio da atuação da Comissão de Constituição e Justiça, o sistema jurídico no qual se inserem impede a produção de resultados mais eficazes em prol da defesa da Constituição. Isso se deve essencialmente ao fato de a Comissão de Constituição e Justiça não ser composta por técnicos especializa-

dos e com habilitação jurídica especial, o que ocorre não apenas na Assembleia de Minas, mas também em todas as casas legislativas em âmbito municipal, estadual e nacional.

Sem pretender retirar o relevante papel exercido pelos parlamentares na Comissão de Constituição e Justiça da Assembleia de Minas, sugeriria-se a revisão dos ordenamentos nacional e estadual e do modelo de controle político-preventivo, para que essa comissão seja composta por membros de saber jurídico (parte deles recrutados, inclusive, de outras instituições que não o próprio Parlamento) capazes de contribuir para a plena custódia constitucional, de modo a minimizar o controle jurisdicional repressivo de constitucionalidade das leis, considerando-se o eficaz resultado produzido por essa comissão parlamentar.

## **ANEXO 1**

### **Quadro demonstrativo dos pareceres emitidos pela CCJ e vetos apostos pelo governador e apreciados pela ALMG <sup>26</sup>**

#### **I.1. Pareceres emitidos pela Comissão de Constituição e Justiça da ALMG a partir de 1989**

Legislatura	Pareceres aprovados	Pareceres pela constitucionalidade	Pareceres pela inconstitucionalidade	Pareceres rejeitados em plenário
1989/1990	236	192	44	0
1991/1994	523	356	167	15
1995/1998	545	410	135	13
1999/2002	1022	792	230	7
2003/2006	1329	931	398	0
2007/2010	1493	1039	457	0
2011/2014	1692	1179	513	0

\* Não foram considerados os pareceres relativos a matérias de deliberação conclusiva na Comissão de Constituição e Justiça

<sup>26</sup> Dados colhidos e sistematizados pela Biblioteca da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Quadro atualizado até 11.7.2014.

## I.2. Vetos apostos pelo governador e apreciados pela ALMG a partir de 1989

Legislatura	Total de vetos	Vetos mantidos	Vetos rejeitados	Vetos rejeitados parcialmente
1989/1990	89	76	10	3
1991/1994	145	121	13	11
1995/1998	97	77	13	7
1999/2002	147	80	53	14
2003/2006	118	76	31	11
2007/2010	50	29	13	8
2011/2014*	31	27	0	1

\* Três vetos ainda estão em tramitação

### Referências

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. *Processo constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 1984.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 8. ed. rev. atual. ampl. São Paulo: Malheiros, 1999.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Resolução n° 17*, de 1989. Aprova o Regimento Interno da Câmara dos Deputados: acrescido pela Resolução n° 25, de 2013, com redação dada pela Resolução n° 54, de 2014. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/regimento-interno-da-camara-dos-deputados/Regimento%20Interno%20ate%20RCD%2054-2014.pdf>>. Acesso em: 8 ago. 2014.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*: 1988. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2014. Disponível em: <[http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/index.html?aba=js\\_tabConstituicaoFederal](http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/index.html?aba=js_tabConstituicaoFederal)>. Acesso em: 22 ago. 2014.

BRASIL. Senado Federal. *Regimento Interno*: Resolução n° 93, de 1970: texto editado em conformidade com a Resolução n° 18, de 1989, consolidado com as alterações decorrentes de emendas à Constituição, leis e resoluções posteriores, até 2010. Brasília: Senado Federal, 2011. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/legislacao/regs/RegInternoSF\\_Vol1.pdf](http://www.senado.gov.br/legislacao/regs/RegInternoSF_Vol1.pdf)>. Acesso em: 8 ago. 2014.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da Constituição*. 6. ed. Coimbra: Almedina, 2002.

CAPPELLETTI, Mauro. *O controle judicial de constitucionalidade de leis no direito comparado*. Tradução de Aroldo Plínio Gonçalves. 2. ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1999.

DANTAS, Ivo. *O valor da Constituição: do controle de constitucionalidade como garantia da supralegalidade constitucional*. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

DI RUFFIA, Paolo Biscaretti. *Introducción al derecho constitucional comparado: las “formas de estado” y las “formas de gobierno”; las constituciones modernas*. México: Fondo de Cultura Económica, 1975.

HORTA, Raul Machado. *Direito constitucional*. 4. ed. rev. atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. *Regimento Interno da Assembleia Legislativa*. 9. ed. Belo Horizonte: ALMG, 2013. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/RegimentoInterno.pdf>>. Acesso em: 8 ago. 2014.

MINAS GERAIS. Constituição (1989). *Constituição do Estado de Minas Gerais: atualizada e acompanhada dos textos das Emendas à Constituição n<sup>o</sup>s 1 a 93*. 16. ed. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2014. Disponível em: <[http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/index.html?aba=js\\_tabConstituicaoEstadual](http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/index.html?aba=js_tabConstituicaoEstadual)>. Acesso em: 22 ago. 2014.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

PEREIRA, Bruno Cláudio Penna Amorim. *Jurisdição constitucional do processo legislativo: legitimidade, reinterpretação e remodelagem do sistema no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. *Constituição e constitucionalidade*. Belo Horizonte: Lê, 1991.

SCHMITT, Carl. *La defensa de la constitución: estudio acerca de las diversas especies y posibilidades de salvaguarda de la constitución*. Traducción de Manuel Sánchez Sarto. Madrid: Tecnos, 1983.

# AS LIMITAÇÕES AO PODER DE TRIBUTAR DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS DE 1989

*Bernardo Motta Moreira*

## **1 Introdução**

Certamente não há, em qualquer outro estado soberano, um sistema constitucional tributário tão rico como o brasileiro. A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (BRASIL. Constituição, 1988) oferece ao cidadão contribuinte largo espectro de garantias, disciplinando o fenômeno tributário com notável detalhamento. É por isso que não se pode estudar o Direito Tributário no Brasil sem atinar para a circunstância de que ele, diferentemente do que ocorre em outros países, está plantado e fincado na Carta Maior.

Nosso sistema constitucional tributário é um complexo orgânico formado pelos tributos instituídos e pelos princípios e normas que os regem. Ou seja, além da rígida discriminação de competências tributárias, que, por sua vez, realiza o princípio federativo, o legislador constituinte originário previu princípios e regras de observância obrigatória pelos entes tributantes. Nesse contexto, várias outras regras e limites foram previstos pelo poder constituinte decorrente dos diversos estados da Federação.

Nosso objetivo, com este artigo, é nos debruçarmos sobre as regras e os princípios limitadores do poder de tributar constantes da Constituição Estadual de 1989 (MINAS GERAIS. Constituição, 1989), fazendo um paralelo com as regras da Constituição da República de 1988 e analisando a sua importância, as inovações existentes e, principalmente, como tem sido sua aplicação pelos operadores do Direito.

## **2 As limitações constitucionais ao poder de tributar**

A competência para que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios criem seus respectivos tributos, a qual foi outorgada pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, não é absoluta. O próprio texto da Carta Maior impõe limites ao exercício desse poder.

Esses balizamentos constitucionais, que resguardam valores reputados relevantes ao legislador constituinte originário, em especial determinados direitos e garantias individuais, são denominados, pelo próprio texto constitucional, como “limitações do poder de tributar”.

Considera-se limitação ao poder de tributar toda e qualquer restrição imposta pelo sistema jurídico às entidades dotadas desse poder. Aliás, toda atribuição de competência implica necessariamente em limitação. Assim, a título de ilustração, a partir do momento em que a Constituição da República, em seu art. 155, inciso III, dá o poder para que o Estado de Minas Gerais crie um imposto incidente sobre a propriedade de veículos automotores (IPVA), implica dizer que o Estado só poderá

exercer esse poder até esse limite, não podendo tributar a mera posse de automóveis cedidos em locação ou mesmo a propriedade de veículos que não possuem motores de autopropulsão, como, por exemplo, bicicletas.

A Constituição da República ainda vai além. Ela impõe limites ao poder de tributar, estabelecendo princípios e imunidades constitucionais tributários nos arts. 150, 151 e 152. Discorrendo ainda a respeito do IPVA, a Constituição da República, ao mesmo tempo que confere o poder de tributar ao estado membro, determina que a instituição e a majoração do imposto só se dê mediante lei em sentido estrito, aprovada pela Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (por força do princípio da legalidade tributária – art. 150, I) e não permite que o Estado tribute veículos automotores de propriedade do Município de Belo Horizonte, em proteção ao federalismo (por força da imunidade recíproca – art. 150, IV, “a”). Vê-se aí, claramente, como os princípios e as imunidades limitam o exercício do poder tributário relativo ao IPVA.

Aliomar Baleeiro, grande estudioso das mencionadas limitações, entende que as imunidades e os princípios contidos na Constituição da República, dos quais decorrem as limitações ao poder de tributar, são originados dos direitos e garantias individuais. Assevera que são, portanto, imodificáveis por emenda, ou mesmo por revisão, já que fazem parte daquele núcleo de normas irredutíveis a que se refere o art. 60, § 4º, da Constituição<sup>1</sup> (BALEEIRO, 2006).

Na mesma linha, Misabeu Derzi afirma que “a consagração de uma imunidade expressa é, às vezes, consequência lógica de um princípio fundamental” (BALEEIRO, 2006, p.15). Assim, muitos princípios, ao condicionarem o exercício da competência ao cumprimento de critérios (ou requisitos) que balizem sua validade, limitam o poder de tributar.

Em suma, como leciona Luciano Amaro, as limitações ao poder de tributar são instrumentos definidores (ou demarcadores) da competência tributária dos entes políticos, no sentido de que concorrem para fixar o que pode ser tributado e como pode sê-lo, não devendo ser encaradas como obstáculos ou vedações ao exercício da referida competência. Nas situações em que os limites fixados são ultrapassados ou desatendem a princípios ou formas estabelecidas, o que se passa não é que a competência seja vedada: ela simplesmente inexistente (AMARO, 2010).

Entre o conjunto de regras estabelecidas pela Constituição da República que limitam os entes tributantes quanto ao poder de tributar (arts. 150 a 152), temos os clássicos princípios tributários, a saber: legalidade (art. 150, I); isonomia (art. 150, II); irretroatividade (art. 150, III, “a”); anterioridade (art. 150, III, “b” e “c”); proibição de confisco (art. 150, IV); e liberdade de tráfego (art. 150, V)<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Art. 60 [...] § 4º – Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: [...] IV – os direitos e garantias individuais.

<sup>2</sup> Observe-se que alguns dos princípios tributários não são meros enunciados gerais carentes de normatização posterior para acentuar sua concretude. São verdadeiras regras que atingem um grau praticamente exaustivo de normatividade. Assim, os princípios da legalidade, da irretroatividade e da anterioridade são já expressões assertivas, cujo grau de normatividade atingido é praticamente

De outro lado, temos as imunidades tributárias, ou seja, regras que delimitam negativamente a norma atribuidora de competência. A Carta Maior exclui determinadas situações materiais, deixando-as fora do alcance do poder de tributar. Assim, a situação definida como imune não pode ser tributada pelo ente político. A imunidade impede que a lei defina como hipótese de incidência tributária aquilo que é imune<sup>3</sup>.

A Constituição da República tratou das imunidades “genéricas” no art. 150, inciso VI, vedando aos entes políticos instituir impostos sobre: (a) patrimônio, renda ou serviços, uns dos outros; (b) templos de qualquer culto; (c) patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei; e (d) livros, jornais, periódicos e o papel destinado a sua impressão. Recentemente, foi incluído nesse rol mais um item: (e) fonogramas e videofonogramas musicais produzidos no Brasil contendo obras musicais ou literomusicais de autores brasileiros e/ou obras em geral interpretadas por artistas brasileiros, bem como os suportes materiais ou arquivos digitais que os contenham, salvo na etapa de replicação industrial de mídias ópticas de leitura a *laser*.

Existem outras imunidades específicas no sistema tributário constitucional brasileiro, além das incluídas na seção “Das Limitações do Poder de Tributar”. Essas imunidades, em geral circunscritas a um único tributo, diante de conveniências especiais, são denominadas “imunidades específicas”.

Como exemplo de imunidades específicas, temos o art. 149, § 2º, I, que descreve imunidade quanto às contribuições sociais e à contribuição de intervenção no domínio econômico; o art. 153, § 3º, III, que define imunidade atinente ao IPI; o art. 153, § 4º, II, que trata da imunidade do ITR sobre “pequenas glebas rurais”; entre outras.

### **3 As limitações ao poder de tributar na Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989**

A Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989, no Título III (“Do Estado”), Capítulo III (“Das Finanças Públicas”), cuida, na Seção I (“Da Tributação”), das limitações ao poder de tributar, logo após discorrer sobre as regras concernentes à repartição das competências tributárias.

Diferentemente de algumas constituições estaduais, que sequer preveem limitações ao poder de tributar (confira-se, por exemplo, as Constituições dos Estados da Bahia, do Mato Grosso do Sul e de Roraima), ou mesmo de algumas constituições estaduais que reproduzem quase literalmente as normas da Constituição da

---

exaustivo. Outros princípios, como o da igualdade, o da capacidade contributiva e o da vedação do confisco, ao contrário, já não permitem que se identifiquem suas exatas dimensões.

3 Para Misabel Derzi, “a imunidade é regra constitucional expressa (ou implicitamente necessária) que estabelece a não competência das pessoas políticas da Federação para tributar certos fatos e situações, de forma amplamente determinada, delimitando negativamente, por meio de redução parcial, a norma de atribuição do poder tributário. A imunidade é, portanto, regra de exceção e de delimitação de competência, que atua, não de forma sucessiva no tempo, mas concomitantemente. A redução que opera no âmbito de abrangência da norma concessiva de poder tributário é tão só lógica, mas não temporal”. (BALEEIRO, 2006, p. 228).

República, a Carta Mineira de 1989 trata das limitações em um artigo apenas, da seguinte forma:

“Art. 152 – É vedado ao Estado, sem prejuízo das garantias asseguradas ao contribuinte e do disposto no art. 150 da Constituição da República e na legislação complementar específica:

I – instituir tributo que não seja uniforme em todo o território estadual, ou que implique distinção ou preferência em relação a Município em detrimento de outro, admitida a concessão de incentivo fiscal destinado a promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do Estado;

II – instituir isenção de tributo da competência do Município;

III – estabelecer diferença tributária entre bens e serviços, de qualquer natureza, em razão de sua procedência ou destino.

§ 1º – Não será admitida, no período de noventa dias que antecede o término da sessão legislativa, a apresentação de projeto de lei que tenha por objeto a instituição ou a majoração de tributo estadual.

§ 2º – O disposto no § 1º deste artigo não se aplica a projeto de lei destinado exclusivamente a adaptar lei estadual a norma federal.”

Percebe-se que a Carta de 1989 – como não poderia deixar de ser – assegura ao contribuinte mineiro os princípios e as regras limitadores do poder de tributar dispostos no art. 150 da Constituição da República. Para além das normas constantes naquele dispositivo, consideramos que nossa Constituição Estadual apresenta quatro novidades. Senão, observe-se.

### **3.1 Princípio da uniformidade geográfica**

A Constituição da República, em seu art. 151, I<sup>4</sup>, determina que os tributos federais sejam uniformes em todo o território nacional. Esse princípio da uniformidade tributária dirige-se ao legislador, vedando a instituição de tributos que não sejam uniformes em todo o País. É uma reafirmação do postulado federativo.

Proíbe-se, portanto, distinções e preferências em relação a qualquer estado, pessoa ou região em detrimento de outras. Admite-se, porém, a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio socioeconômico entre as diferentes regiões. Essa vedação preserva a unidade territorial da Federação, não admitindo, por exemplo, que a União pretenda tributar com alíquotas maiores de imposto de renda os contribuintes situados na Região Sudeste. Ela pode, contudo, conceder incentivos como a Zona Franca de Manaus, visando à redução das desigualdades regionais.

---

<sup>4</sup> Art. 151 – “É vedado à União: I – instituir tributo que não seja uniforme em todo o território nacional ou que implique distinção ou preferência em relação a Estado, ao Distrito Federal ou a Município, em detrimento de outro, admitida a concessão de incentivos fiscais destinados a promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do País;”.

Em sintonia com a Carta Maior, a Constituição Mineira veda, no art. 152, I, a instituição de tributo, pelo Estado, que não seja uniforme em todo o território estadual, ou que implique distinção ou preferência em relação a município em detrimento de outro, admitida a concessão de incentivo fiscal destinado a promover o equilíbrio do desenvolvimento socioeconômico entre as diferentes regiões do Estado.

Assim, não pode o Estado de Minas Gerais pretender majorar o IPVA dos veículos cujos contribuintes residam no município “A”, em relação ao IPVA de veículos residentes em outro município, sob qualquer justificativa.

Por outro lado, a concessão de incentivos fiscais com o objetivo de promover o desenvolvimento mais acelerado das regiões mais pobres do Estado, promovendo a sua integração econômica em uma Federação mais harmônica é o espírito que se extrai, inclusive, do art. 2º da Constituição Mineira, que arrola como um dos objetivos prioritários do Estado erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais e regionais (inciso XII).

Por isso, se, por hipótese, o Estado de Minas Gerais outorgasse isenção tributária a uma classe de contribuintes, a fim de promover o desenvolvimento socioeconômico de uma dada região, não seria possível aos contribuintes excluídos pela lei socorrerem-se do Poder Judiciário para, com base no princípio da isonomia, obterem idêntico tratamento fiscal.

### **3.2 Vedação à instituição de isenção heterônoma**

Inicialmente, cabe lembrar que a Constituição da República consagrou o princípio federativo em diversos dispositivos, conferindo autonomia administrativa, política, normativa e financeira a cada um dos entes políticos que compõem o Estado brasileiro (União, estados, Distrito Federal e municípios).

Um desses dispositivos constitucionais é o inciso III do art. 151, que veda à União estabelecer isenção de tributos de competências dos estados, do Distrito Federal ou dos municípios. Com isso, impede-se que um dos entes federativos (a União) interfira na autonomia financeira e orçamentária dos outros entes, assegurando, em última análise, a própria razão de ser do Estado brasileiro: uma federação.

Aliomar Baleeiro refere-se a essa vedação como uma limitação ao poder de não tributar ou de isentar (BALEEIRO, 2006).

Na mesma linha, a Constituição do Estado de Minas Gerais veda a chamada isenção heterônoma, dispondo, no art. 152, II, que é vedado ao Estado instituir isenções de tributos cuja competência não seja sua, mas dos municípios.

A proibição da isenção heterônoma é uma decorrência lógica da própria outorga da competência tributária, não se admitindo que um ente federado, diferente daquele que detém a competência para instituir o tributo, conceda o benefício fiscal da isenção tributária.

Se a competência tributária para a criação de determinado tributo é do estado ou município, não caberia à União intervir naquela esfera de atuação e realizar isenção tributária. Por isso, até mesmo por força do princípio da simetria, exige-se a mesma vedação aos demais entes da Federação, não cabendo aos estados estabelecer isenções nos tributos de competência dos municípios.

### **3.3 Princípio da não discriminação tributária em razão da origem ou do destino dos bens**

Os entes tributantes não podem instituir tributos mais gravosos ou menos gravosos em virtude da região ou do local de origem ou destino dos bens.

A Constituição da República prevê, no seu art. 152, que “é vedado aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios estabelecer diferença tributária entre bens e serviços, de qualquer natureza, em razão de sua procedência ou destino”.

Por isso, a Constituição Mineira, no inciso III do seu art. 152, apenas faz uma reprodução da regra e proíbe que o Estado de Minas Gerais estabeleça diferença tributária entre bens e serviços, de qualquer natureza, em razão de sua procedência ou destino.

É muito comum que violações a essa regra constitucional sejam levadas ao Poder Judiciário. O governador de Minas Gerais, por exemplo, impetrou ADI (nº 3.389)<sup>5</sup> no Supremo Tribunal Federal, contra o Decreto nº 35.528/04<sup>6</sup>, do Rio de Janeiro, que havia limitado o benefício da redução da base de cálculo do ICMS ao café torrado ou moído produzido em estabelecimento industrial no Rio de Janeiro. Logo, a distinção provocada pela redução da base de cálculo apenas para o café torrado ou moído produzido no Rio de Janeiro afrontaria o art. 152 da Constituição de 1988. Exatamente sob esse fundamento, o STF deu provimento ao pedido da ação direta<sup>7</sup>.

### **3.4 Vedação à apresentação de projeto de lei majorando tributos no período de 90 dias que antecede o término da sessão legislativa**

Diferentemente das demais limitações previstas na Constituição de Minas Gerais, que seguem os ditames previstos na Carta Maior, o §1º do art. 152 é regra que representa verdadeira inovação.

O parágrafo foi acrescentado pelo art. 1º da Emenda à Constituição nº 41<sup>8</sup>, de 8/11/2000, e dispõe que “não será admitida, no período de noventa dias que ante-

---

<sup>5</sup> Para pesquisa de inteiro teor da jurisprudência citada neste capítulo, acesse o endereço eletrônico: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>.

<sup>6</sup> Para pesquisa de inteiro teor desse decreto, acesse o endereço eletrônico: <<http://alerjln1.alerj.rj.gov.br/decest.nsf/ca382ee09e6ab7f803256a11007e6769/e54ac819a8fb191c83256ef9006554ef?OpenDocument>>.

<sup>7</sup> O julgado recebeu a seguinte ementa: “AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. TRIBUTÁRIO. ICMS. BENEFÍCIO FISCAL. REDUÇÃO DA CARGA TRIBUTÁRIA CONDICIONADA À ORIGEM DA INDUSTRIALIZAÇÃO DA MERCADORIA. SAÍDAS INTERNAS COM CAFÉ TORRADO OU MOÍDO. DECRETO 35.528/2004 DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. VIOLAÇÃO DO ART. 152 DA CONSTITUIÇÃO. O Decreto 35.528/2004, do estado do Rio de Janeiro, ao estabelecer um regime diferenciado de tributação para as operações das quais resultem a saída interna de café torrado ou moído, em função da procedência ou do destino de tal operação, viola o art. 152 da Constituição. Ação Direta de Inconstitucionalidade conhecida e julgada procedente. (ADI 3389, Relator Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, julgado em 06/09/2007, publicado em 01/02/2008).”

<sup>8</sup> Para pesquisa de inteiro teor das Emendas à Constituição Estadual citadas neste capítulo, acesse o endereço eletrônico: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/index.html>>.

cede o término da sessão legislativa, a apresentação de projeto de lei que tenha por objeto a instituição ou a majoração de tributo estadual”.

A Constituição somente excetua os casos de projetos de lei destinados exclusivamente a adaptar lei estadual a norma federal (§ 2º do art. 152, acima transcrito).

Dessa forma, em vista do disposto no § 1º do art. 152, combinado com o art. 53 da Constituição Estadual<sup>9</sup>, o prazo máximo para apresentação de projeto de lei que cria ou majora tributos estaduais na Assembleia Legislativa seria, via de regra, o dia 20 de setembro de cada ano, haja vista que o último dia da sessão legislativa da Casa é o dia 20 de dezembro.

Considera-se que essa limitação foi um relevante avanço da Constituição Estadual, uma vez que é comum, em todos os governos, o envio de propostas de alteração da legislação tributária ao final da sessão legislativa. Esse vezo se dá porque o Poder Executivo tende, historicamente, a resolver seus problemas de caixa por meio da instituição de novos tributos e da majoração da alíquota daqueles já existentes.

O problema está no fato de que a apresentação, próximo do fim da sessão legislativa, de projeto de lei com o objetivo de majorar tributos, já para vigorar no ano seguinte, deixa pouco tempo para que os parlamentares discutam detidamente a matéria em tramitação. Noutra giro, o contribuinte, embora esteja sob a proteção do princípio da anterioridade (eventual majoração só poderá vigorar no ano seguinte e/ou após decorridos 90 dias da publicação da lei majoradora), não tem um instrumento jurídico que garanta a discussão necessária desses temas pelos seus representantes<sup>10</sup>.

Assim, qualquer mensagem governamental que contenha projeto de lei acerca da legislação tributária deverá ser encaminhada pelo menos três meses antes do encerramento da sessão legislativa. Com isso, evita-se a discussão e a votação de matéria tributária em curto espaço de tempo, o que comprometeria o exame cuidadoso e minudente de tais proposições, que não raro acarretam ônus e maior carga tributária para o contribuinte mineiro. No último trimestre do ano, portanto, não pode ser enviado à Casa Legislativa qualquer projeto de lei que disponha sobre instituição de tributo<sup>11</sup>.

9 “Art. 53 – A Assembléia Legislativa se reunirá, em sessão ordinária, na Capital do Estado, independentemente de convocação, de primeiro de fevereiro a dezoito de julho e de primeiro de agosto a vinte de dezembro de cada ano.

§ 1º – As reuniões previstas para as datas fixadas neste artigo serão transferidas para o primeiro dia útil subsequente, quando recaírem em sábado, domingo ou feriado.

§ 2º – A sessão legislativa ordinária não será interrompida sem a aprovação do projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias nem encerrada sem que seja aprovado o projeto da Lei Orçamentária Anual.”

10 Para pesquisa de inteiro teor das propostas legislativas estaduais, MG, citadas neste capítulo, acesse o endereço eletrônico: <[http://www.almg.gov.br/atividade\\_parlamentar/tramitacao\\_projetos/](http://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/)>.

11 Trecho do parecer de primeiro turno do relator, deputado Antônio Carlos Andrada, da Comissão Especial da ALMG.

Por isso, a Carta Mineira, de forma inovadora, garante um tempo hábil à discussão, pelos deputados, dos projetos que instituem ou majoram tributos. Diz-se que a nossa Constituição, pelo seu próprio espírito libertário, advindo desde as ideias dos inconfidentes, ampliou o princípio da não surpresa em prol do contribuinte mineiro.

Essa regra confere maior efetividade ao princípio da não surpresa, que nada mais é do que um viés do sobreprincípio da segurança jurídica. É oportuno reiterar: a vedação constante da Carta Mineira ora em análise – que se dá no âmbito do processo legislativo – não se confunde com o princípio da anterioridade previsto na Constituição de 1988, uma vez que este se aplica após a publicação da lei instituidora ou majoradora de tributos. O princípio da anterioridade, que se aplica aos tributos em geral, observadas as exceções estabelecidas pela própria Constituição da República<sup>12</sup>, implica na sujeição cumulativa a duas regras: a anterioridade do exercício financeiro e a exigência de 90 dias entre a instituição ou o aumento do tributo e sua cobrança.

A inovação da Constituição Estadual também não se confunde com o princípio da anualidade, segundo o qual a cobrança de tributos dependeria de autorização anual do Poder Legislativo, prevista no orçamento<sup>13</sup>.

#### **3.4.1 A extensão da limitação do art. 152, § 1º, da Constituição do Estado de Minas Gerais, aos municípios mineiros**

Atualmente, o grande debate em torno dessa limitação ao poder de tributar constante da Constituição Mineira é se ela se aplicaria, além do Estado de Minas Gerais, a todos os municípios mineiros.

O Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais já se pronunciou em algumas oportunidades sobre essa questão, prevalecendo o entendimento de que as limitações do poder de tributar constantes da Constituição do Estado de Minas Gerais devem ser observadas pelos municípios<sup>14</sup>.

---

12 A própria Constituição da República, no corpo de suas disposições, estabelece as exceções ao princípio da não surpresa tributária, tornando possível a cobrança de certos tributos, como os impostos extraordinários de guerra, os empréstimos compulsórios por motivo de guerra ou em razão de calamidade pública, dada a urgência da situação a exigir imediatos recursos (art. 148, inciso I), e a concessão emitida ao Poder Executivo para alterar as alíquotas – dentro dos limites impostos pela lei – dos impostos de importação e exportação, imposto sobre produtos industrializados, imposto sobre operações de crédito, câmbio, seguros, títulos e valores mobiliários (art. 153, § 1º).

13 O art. 141, § 34, 2ª parte, da Constituição da República de 1946 (BRASIL. Constituição, 1946), previa que um tributo somente poderia ser cobrado em cada exercício se tivesse sido autorizado previamente pelo orçamento anual. Daí a “anualidade”, porque, em todos os anos, o orçamento a ser executado teria de arrolar todos os tributos a serem cobrados, sob pena de entender-se não autorizada a exigência. Essa regra não mais existe no Direito positivo brasileiro, razão pela qual uma lei que institua ou majore tributo pode ser perfeitamente aplicada no ano seguinte, ainda que não tenha havido prévia e específica autorização orçamentária, bastando que atenda ao princípio da anterioridade (anterioridade do exercício e/ou a noventena, conforme for o caso).

14 Por todas, vide a seguinte ementa: “APELAÇÃO CÍVEL. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. LEI MUNICIPAL. INSTITUIÇÃO DE CONTRIBUIÇÃO DE ILUMINAÇÃO PÚBLICA. OFENSA À CONSTITUIÇÃO DO ESTADO. MOMENTO DA PROPOSITURA DA

Em sede de julgamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade, o Órgão Especial do TJMG chegou a decidir que o prazo de 90 dias previsto no § 1º do art. 152 da Constituição Estadual não poderia sequer ser reduzido pelos municípios. Naquela oportunidade, julgou-se inconstitucional a norma da Lei Orgânica do Município de Poços de Caldas que vedava a apresentação de projeto de lei que objetivasse a instituição ou a majoração de tributo municipal, no período de 60 (e não 90) dias antes do término da sessão legislativa<sup>15</sup>.

Recentemente<sup>16</sup>, no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.0000.14.008921-0/000, o Órgão Especial do TJMG, por maioria de votos, concedeu a medida cautelar para determinar a suspensão da aplicabilidade da norma do Município de Belo Horizonte que majorou o Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), uma vez que o processo legislativo originário teria descumprido o prazo previsto no art. 152, § 1º, da Constituição Estadual. O acórdão do julgamento foi publicado no dia 15/4/2014, restando assim ementado:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – MEDIDA CAUTELAR – PRESENÇA DOS REQUISITOS LEGAIS E ESPECIAIS – LIMINAR CONCEDIDA.

O Tribunal de Justiça, em sede de ação direta de inconstitucionalidade, é o guardião da Constituição do Estado, e não da Constituição da República.

As limitações do poder de tributar, constantes da Constituição do Estado de Minas Gerais, devem ser observadas pelos Municípios.

É legítimo ao poder constituinte decorrente de revisão ampliar as garantias do contribuinte de que trata a Constituição da República, fazendo constar do texto da Constituição Estadual norma que não admite a apresentação, no período de noventa dias

---

LEI. SUCUMBÊNCIA. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. Padece de vício de inconstitucionalidade formal a lei municipal que tem por objeto a instituição de tributo apresentada no curso dos noventa dias anteriores ao término da sessão legislativa, por ofensa ao art. 152, § 1º, da Constituição Mineira. Precedente da Corte Superior do TJMG. A partir do princípio inserto no art. 29, *caput*, da Constituição Federal, vislumbra-se que as normas municipais devem observar as previsões da Constituição do Estado respectivo, observada a repartição de competências entre os entes federados. O art. 24, I, da Constituição Federal, confere ao Estado competência concorrente com a União para legislar sobre direito tributário, cabendo ao Município instituir e arrecadar os tributos de sua competência em observância às regras e princípios previstos na Constituição do Estado. A parte vencida na demanda deve arcar com honorários advocatícios de sucumbência. A omissão da sentença a esse respeito pode ser suprida em instância recursal.” (Apelação Cível 1.0512.06.031321-4/001, Relatora Des. Heloisa Combat, 7ª Câmara Cível, julgamento em 23/10/2007, publicação da súmula em 21/02/2014).

15 Confira-se a ementa do julgado: “ADIN – Artigo 109, § 1º, da Lei Orgânica do Município de Poços de Caldas, na redação da Emenda nº 13 – Inconstitucionalidade parcial por vedar a apresentação de projeto de lei que objetive a instituição ou majoração de tributo municipal, no período de ‘sessenta dias’ antes do término da sessão legislativa – Infringência ao art. 152, § 1º, da CE, que fixa o prazo de ‘noventa dias’.” (ADI nº 1.0000.00.301018-8/000, Relator Des. Schalcher Ventura, acórdão de 10.08.2005, publicação de 23.09.2005).

16 O presente artigo foi elaborado em junho de 2014.

que antecede o término da sessão legislativa, de projeto de lei que tenha por objeto a instituição ou majoração de tributo estadual (art. 152, § 1º, da Carta Mineira).

A autonomia dos Municípios encontra limite e é conformada pelo princípio da noventaena de que trata a Constituição Estadual.

Presentes os pressupostos legais e especiais, concede-se cautelar para suspender a aplicabilidade de norma impugnada até o julgamento final da ação direta de inconstitucionalidade.”

A ADI foi ajuizada pelo Partido Ecológico Nacional (PEN), impugnando o art. 9º da Lei nº 10.692<sup>17</sup>, de 30/12/2013, do Município de Belo Horizonte, que majorou a alíquota do ITBI, de 2,5% para 3%. O ponto relevante é que o projeto de lei que originou a lei municipal em questão foi apresentado no dia 28/11/2013, ou seja, após o período de 90 dias que antecede o término da sessão legislativa ordinária da Câmara Municipal de Belo Horizonte.

O desembargador relator, Kildare Carvalho, decidiu favoravelmente à pretensão do PEN, tendo sido acompanhado pela maioria dos desembargadores componentes da Corte Especial. Ao acolher a medida cautelar pleiteada, o relator avançou no mérito da questão, de sorte que os seus argumentos podem ser sintetizados da seguinte forma:

a) a teor do art. 165, § 1º, da Constituição de Minas Gerais, “o Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, organiza-se e rege-se por sua Lei Orgânica e demais leis que adotar, observados os princípios da Constituição da República e os desta Constituição”;

b) a despeito de o art. 171, § 1º, da Constituição do Estado de Minas Gerais, prever que os municípios se sujeitam às limitações do poder de tributar de que trata o art. 150 da Constituição da República, tal referência normativa não inviabiliza que esses entes políticos locais estejam dispensados de também observarem aquelas normas constantes da Constituição Estadual que cuidam de enunciar as limitações e as vedações do poder de tributar criadas pelo constituinte do estado membro;

c) a Constituição Estadual, sob a permissibilidade da Constituição Federal, materializada no art. 150, *caput*, ampliou as garantias do contribuinte mineiro, ao vedar a apresentação de projeto de lei que tenha por objeto a instituição ou a majoração de tributo estadual, no período de 90 dias que antecede o término da sessão legislativa, o que é perfeitamente legítimo, por se tratar de garantias fundamentais análogas;

d) diante da capacidade dos princípios de irradiarem seus efeitos, tratando especificamente da aplicação do referido princípio aos tributos municipais, é completamente legítimo fazê-lo, já que reflete interpretação que elastece o catálogo de direitos e garantias que salvaguarda o contribuinte. Desse modo, assim como é de observância obrigatória pelos Poderes Executivo e Legislativo estaduais, “entendo que o princípio da noventaena deva conformar a atuação do poder público em âmbito municipal.”

---

<sup>17</sup> Para pesquisa de inteiro teor da legislação municipal de Belo Horizonte, citada neste capítulo, acesse o endereço eletrônico: <<http://www.cmbh.mg.gov.br/leis/legislacao>>.

Segundo o eminente constitucionalista, portanto, a autonomia do município deve ser entendida como capacidade de auto-organização e autolegislação em matéria tributária, mas encontra limites e contornos previstos nas Constituições da República e do estado membro, em especial naquelas normas que tratam das limitações e das vedações do poder de tributar.

Apesar da posição majoritária da Corte Especial do Tribunal, não se pode negar que se trata de uma interpretação que mitiga o pacto federativo, na medida em que tolhe o exercício do poder de tributar dos municípios mineiros. A ofensa à autonomia municipal fica mais evidente ao verificarmos que a própria Carta Mineira preceitua, em seu art. 171, § 1º, que “o Município se sujeita às limitações ao poder de tributar de que trata o art. 150 da Constituição da República”.

A nosso juízo, a vedação de majoração de tributos nos 90 dias que antecedem o término da sessão legislativa se reporta única e exclusivamente aos tributos de competência estadual. A interpretação prevalente no TJMG quebra a espinha dorsal do federalismo, ao admitir que um ente político restrinja o poder concedido pela Constituição da República. Foi nesse sentido que se orientou a minoria dos desembargadores, seguindo o voto do desembargador Edilson Fernandes.

Como exposto alhures, a competência tributária é outorgada pela Constituição da República de 1988 diretamente aos entes tributantes, entre os quais os municípios. Se o art. 152, § 1º, da Constituição Estadual é expresso no sentido de que a limitação ao poder de tributar é aplicável aos tributos estaduais, não faz sentido ampliar sua aplicação e limitar o poder de tributar de outros entes federados. É sabido que não há hierarquia entre as unidades federativas.

Ora, os municípios se subordinam à Constituição da República, assim como os demais entes federativos, ou seja, os estados e a União. Faria sentido o estado limitar a tributação da renda pela União em sua Constituição Estadual? Se a resposta negativa é tão natural, por que tamanha discussão se seria viável essa restrição ao poder de tributar dos municípios? A interpretação do TJMG muito nos preocupa, por ir de encontro ao federalismo fiscal.

### **3.4.2 Os estados não podem cercear a competência tributária dos municípios por meio da Constituição Estadual: a interpretação do Supremo Tribunal Federal**

A Constituição do Estado de Minas Gerais de 1947 (MINAS GERAIS. Constituição, 1947) estabelecia, em seu art. 169, que “nenhum imposto, Estadual ou Municipal, poderá ser elevado, direta ou indiretamente, além de vinte por cento de seu valor, ao tempo de aumento”.

Por diversas vezes, essa norma foi considerada inconstitucional pelos Tribunais Superiores, justamente por infringir a autonomia dos municípios. No julgamento do Mandado de Segurança nº 8.392, o Supremo Tribunal Federal decidiu que “o art. 169 da Constituição do Estado de Minas Gerais não pode alcançar taxaço de competência dos municípios” (acórdão publicado em 22/6/1962).

Em razão de iterativos julgados, o STF chegou, inclusive, a editar, em 1964, a Súmula nº 69, dispondo que “a Constituição Estadual não pode estabelecer limite para o aumento de tributos municipais”.

Sob a égide da Constituição da República de 1988, o Supremo Tribunal Federal novamente se debruçou sobre o tema, desta feita diante de uma norma da Constituição do Estado do Rio de Janeiro (RIO DE JANEIRO. Constituição, 1989), que estendeu a imunidade prevista para os livros – esta prevista na Carta Maior – para abarcar também os “veículos de radiodifusão”, no julgamento da Medida Cautelar da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 773.

Sob o entendimento de que a Constituição Estadual não se limitou a reproduzir a imunidade prevista no texto da Constituição da República, no ponto em que regula a imunidade tributária alusiva a livros e periódicos, pois acrescentou a esse rol os veículos de radiodifusão, o STF, por maioria, considerou que o dispositivo incorreu em inconstitucionalidade material ao restringir a incidência dos tributos municipais, seguindo a divergência instaurada pelo ministro Ilmar Galvão<sup>18</sup>.

Constata-se, portanto, pela orientação há bastante tempo firmada no STF, que a competência tributária municipal pressupõe a competência legislativa plena, cingida apenas aos limites e restrições estabelecidos na Carta Maior. Se a competência é auferida diretamente, os limites traçados pela Constituição da República não podem ser restringidos ou ampliados pelas constituições estaduais.

#### **4 Conclusão**

O tributo figura hoje, e há muito, como a principal fonte de custeio do Estado. O momento de início de sua exigência se confunde com a própria criação das organizações sociais. O que mudou, ao longo do tempo, foi o entendimento sobre a própria coletividade e qual parcela dela deve arcar com o recolhimento desses valores. O antagonismo entre o fisco e o contribuinte sempre resultou em uma relação de caráter conflituoso, levando, em alguns momentos históricos, a atos de violência, revoltas e revoluções. Não é demais lembrar que um dos gatilhos para o desencadeamento da Inconfidência Mineira foi a cobrança desmedida<sup>19</sup> de 20% sobre todo o ouro extraído no Brasil Colônia.

Diante desse litígio histórico, tornou-se importante que o próprio legislador constituinte, além de dispor sobre a outorga das competências tributárias dos entes tributantes, disciplinasse normas de caráter protetivo ao contribuinte.

---

<sup>18</sup> Ação Direta de Inconstitucionalidade. Medida Cautelar. Constituição do Estado do Rio de Janeiro, Art. 193, Inciso VI, Letra “d”; Lei n. 1.423, de 27.01.1989, do mesmo Estado, Art. 40, Inciso XIV. Extensão aos Veículos de Radiodifusão da Imunidade Tributária prevista na Constituição Federal para Livros, Jornais, Periódicos e o Papel destinado a sua Impressão. Relevância jurídica do pedido e “periculum in mora” caracterizados. Medida Cautelar deferida, para suspender, “ex nunc” e até o julgamento final da ação, na alínea “d”, do inciso VI, do Art. 193, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, as expressões “e Veículos de Radiodifusão”, bem como no Inciso XIV, do Art. 40, da Lei Fluminense nº 1.423, de 27.01.1989, as expressões “e Veículos de Radiodifusão”. (ADI 773 MC, Relator Min. Néri da Silveira, Tribunal Pleno, julgado em 09/09/1992, DJ 30/04/1993).

<sup>19</sup> Mediante a instituição das chamadas “derramas”, caso a meta de arrecadação não fosse atingida, a Coroa Portuguesa, valendo-se de força militar, adentrava as residências dos cidadãos e confiscava bens e valores suficientes para suprir as metas estipuladas.

Esse conjunto de normas, que possui o objetivo de resguardar direitos e garantias fundamentais do cidadão, é o que a doutrina passou a denominar de limitações constitucionais ao poder de tributar, que acabaram sendo reconhecidas e positivadas no texto da Constituição de 1988. Entre tais limitações estão as imunidades e os princípios tributários consagrados na Carta Maior.

Nessa mesma senda, o constituinte mineiro, na Carta de 1989, ao mesmo tempo que reiterou as garantias previstas na Constituição da República, adaptando-as à realidade do Estado de Minas Gerais, ampliou o princípio da não surpresa, garantindo que um projeto de lei apresentado à ALMG objetivando a majoração de tributos tenha tempo suficiente para ser analisado pelos parlamentares, os representantes do povo mineiro.

O exame da Constituição Mineira permite concluir que o constituinte não se acomodou diante das limitações ao poder de tributar já constantes da Carta Maior, uma vez que aprimorou esse sistema de limites com o desiderato de proteger o contribuinte da sanha arrecadatória do Estado.

## Referências

- AMARO, Luciano. *Direito tributário brasileiro*. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- BALEEIRO, Aliomar. *Limitações constitucionais ao poder de tributar*. 7. ed. atual. por Mí-sabel Abreu Machado Derzi. Rio de Janeiro: Forense, 2006.
- BRASIL. Constituição (1946). *Constituição dos Estados Unidos do Brasil: ato institucional e regulamentação: emendas a Constituição: resolução 1/64 (do Congresso e 50 e 60/64 (da Câmara. 2. ed., aum. Brasília: Câmara dos Deputados, 1965.*
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil: 1988*. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2014. Disponível em: <[http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/index.html?aba=js\\_tabConstituicaoFederal](http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/index.html?aba=js_tabConstituicaoFederal)>. Acesso em: 22 ago. 2014.
- MINAS GERAIS. Constituição (1947). *Constituição do Estado de Minas Gerais: 1947*. Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 1947.
- MINAS GERAIS. Constituição (1989). *Constituição do Estado de Minas Gerais: atualizada e acompanhada dos textos das Emendas à Constituição n°s 1 a 93*. 16. ed. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2014. Disponível em: <[http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/index.html?aba=js\\_tabConstituicaoEstadual](http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/index.html?aba=js_tabConstituicaoEstadual)>. Acesso em: 22 ago. 2014.
- Rio de Janeiro (Estado). Constituição (1989). *Constituição do Estado do Rio de Janeiro / organização, notas e revisão por: Emilio Sabatovski, Iara P. Fontoura, Karla Knihis*. Curitiba : Juruá, 2009.

# INVENTÁRIO DOS DOCUMENTOS DA IV ASSEMBLEIA CONSTITUINTE DO ESTADO DE MINAS GERAIS

*Welder Antônio Silva*

## **1 Introdução**

Menos de um ano depois da promulgação da Constituição brasileira em vigor, o Estado de Minas Gerais tornou-se a primeira unidade da Federação a ter uma nova Carta Constitucional. Os trabalhos foram iniciados em 1985, ocasião em que foi criada a Comissão de Representação, com o objetivo de sugerir a realização de um simpósio sobre a Assembleia Nacional Constituinte, e prosseguiram, em 1986, com a realização do simpósio Minas Gerais e a Constituinte e, em 1987, com a realização do I Encontro de Presidentes de Assembleias e a instalação da Comissão Preparatória. Promulgada a Constituição Federal, em outubro de 1988, foi instalada a IV Assembleia Constituinte Estadual. No decurso da elaboração da Carta Mineira, a ALMG realizou várias iniciativas para viabilizar a apresentação de sugestões populares ao Projeto de Constituição, promovendo audiências públicas regionais e audiências públicas temáticas. Além disso, foram instaladas comissões formadas por especialistas em assuntos específicos e comissões compostas por entidades patronais, sindicatos de empregados e associações. A ALMG também evidenciou a necessidade de qualificar/recompor seu corpo técnico, de modernizar a sua estrutura administrativa e de desencadear medidas institucionais inovadoras e inéditas para acompanhar essas atividades.

O processo constituinte propriamente dito compreendeu discussões e votações do texto em três etapas (Anteprojeto, Projeto e Vencido), sendo que a Constituição Mineira foi promulgada em 21 de setembro de 1989, recebendo a alcunha de Constituição da Primavera. Todo o curso foi marcado por discussões, embates e negociações feitas entre parlamentares, poder público e sociedade civil organizada. Vários temas foram discutidos e debatidos, destacando-se: administração pública, criação de conselhos, políticas para crianças e adolescentes, atendimento a dependentes químicos, defesa dos direitos das mulheres, educação, fiscalização do Estado, políticas para idosos, preservação do meio ambiente, participação e controle popular, planejamento, política prisional, política rural, atendimento a portadores de deficiência física, regionalização, religião, saúde, segurança pública, sistema de governo, turismo, etc. Alguns temas geraram polêmica, como a adoção do parlamentarismo em Minas Gerais e a legalização da atividade de cassinos nas estâncias hidrominerais mineiras.

A documentação produzida e acumulada durante todo o encaminhamento, desde a preparação até a elaboração da Constituição Estadual de 1989, foi transferida para a Gerência-Geral de Documentação e Informação da ALMG após a promulgação da Carta. Além de documentos típicos do processo legislativo (emendas, pareceres, destaques, etc.), o acervo é composto por documentos administrativos

(notas taquigráficas, relatórios, atas de reunião e correspondências); pronunciamentos e discursos de deputados; estudos técnicos; vídeos e fotografias de constituintes e eventos; recortes de jornais; e publicações.

Visando sua preservação, o material foi higienizado, organizado, reacondicionado e rearmazenado segundo os padrões de qualidade arquivística. Os documentos também foram descritos de acordo com os padrões e os princípios estabelecidos pela Norma Brasileira de Descrição Arquivística (Nobrade – CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS, 2006), para serem acessados com mais facilidade. Por intermédio da descrição, buscou-se identificar, apresentar e explicar aos pesquisadores e aos cidadãos o contexto, o conteúdo, a organização e as características dos conjuntos e unidades documentais, com o objetivo de garantir uma compreensão ampla do conteúdo do acervo. As descrições foram feitas tendo como pressuposto básico a descrição multinível, de modo a refletirem a posição dos conjuntos e unidades documentais na hierarquia do fundo arquivístico da instituição. Foram realizadas descrições nos níveis 2,5 (subseção), 3 (série), 3,5 (subsérie), 4 (dossiê) e 5 (item documental)<sup>1</sup>.

Por intermédio da descrição desses documentos, que aqui se apresenta, a ALMG pretende cumprir seu papel social em relação ao direito de acesso aos documentos produzidos e recebidos em um momento de grande relevância no cenário político do Estado de Minas Gerais. Sabe-se que esses documentos são fontes relevantes de pesquisa e informação não só para a ALMG, mas para todos os cidadãos mineiros e/ou para aqueles interessados na história da política e da democracia no Estado e no Brasil. Os fatos, os procedimentos, as ações, as atividades, as personalidades, ou seja, as informações registradas nesses documentos permitem o conhecimento da origem, da estrutura, da competência e/ou do funcionamento da IV Assembleia Constituinte Mineira. Tais documentos são registros de identidade, localidade, história, cultura e memória pessoal e coletiva, haja vista as temáticas e os assuntos contemplados e as ações de interiorização e participação popular no processo de preparação e elaboração da Carta Mineira.

### ***Inventário dos documentos da IV Assembleia Constituinte do Estado de Minas Gerais<sup>2</sup>***

**Código de referência:** BR MGALMG ALMG PL IVAC

**Título:** IV Assembleia Constituinte

**Data:** [--/--/198-] – 30/11/1990 (data de produção)<sup>3</sup>

<sup>1</sup> As descrições relativas aos dossiês e itens documentais não integram esta publicação, mas podem ser consultadas na base de dados disponível na internet: <<http://icaatom.almg.gov.br/>>.

<sup>2</sup> Instrumento de pesquisa que descreve, sumária ou analiticamente, as unidades de arquivamento de um fundo ou parte dele, cuja apresentação obedece a uma ordenação lógica que poderá refletir ou não a disposição física dos documentos. (ARQUIVO NACIONAL (Brasil), 2005).

<sup>3</sup> Para indicação de data crônica não explícita na unidade de descrição, a Nobrade recomenda o uso de sinais, como colchetes, para indicar atribuições. Nos casos em que as datas disponíveis na

**Nível de descrição:** (2,5) subseção

**Dimensão e suporte:**

**Textual**, 16,39 metros lineares

**Bibliográfico**, 40 itens

**Iconográfico**, 155 itens

**Eletrônico**, 1 item

**Filmográfico**, 1 item

**Nome do produtor:** Minas Gerais. Assembleia Legislativa

**História administrativa:** Em 21 de setembro de 1989, menos de um ano depois da promulgação da Constituição Brasileira em vigor, o Estado de Minas Gerais tornou-se a primeira unidade da Federação a ter uma nova Constituição. Já em 1985, foi criada a Comissão de Representação, que tinha como objetivo sugerir a realização de um simpósio sobre a Assembleia Nacional Constituinte. As atividades preparatórias para a elaboração da Constituição iniciaram-se em abril de 1986, com a realização do simpósio Minas Gerais e a Constituinte, com a participação de professores de diversas universidades. No ano seguinte foi realizado o I Encontro de Presidentes de Assembleias, que buscou mobilizar os legislativos estaduais para participar da elaboração da Constituição Federal. Em 1987 foi instalada a Comissão Preparatória dos Trabalhos da IV Assembleia Constituinte e, em outubro de 1988, a IV Assembleia Constituinte Estadual. Dois meses depois, foi eleita a Comissão Constitucional e promulgado o Regimento Interno da Constituinte, que estabelecia a possibilidade de participação popular através de sugestões. A partir de então, a ALMG realizou várias iniciativas para viabilizar a apresentação de sugestões populares ao Projeto de Constituição, promovendo audiências públicas regionais em 17 cidades mineiras e 19 audiências públicas temáticas na sua sede. Além disso, foram instaladas a Comissão de Tributaristas, formada por especialistas em assuntos financeiros e tributários, e a Comissão de Segmentos da Sociedade, formada por entidades patronais, sindicatos de empregados e associações. O processo constituinte propriamente dito compreendeu discussões e votações do texto em três etapas: o Anteprojeto, o Projeto e o Vencido. Na primeira etapa, a ALMG recebeu milhares de sugestões populares ao Anteprojeto da Constituição, que foram entregues à Comissão Constitucional. Munido de tais sugestões e com base na Constituição Federal, em março de 1989, o relator da Comissão finalizou o Anteprojeto, o qual recebeu 2.411 propostas de emendas para discussão e votação. Em maio de 1989, o Projeto da Constituição foi entregue ao Plenário da IV Assembleia Constituinte e recebeu, em 1º turno, 2.014 propostas de emendas, sendo 22 populares (constando a assinatura de pelo menos 5 mil eleitores cada uma). Dentre elas, as emendas propostas pela Associação do Comitê Popular na Constituinte, formada por

---

unidade de descrição encontram-se incompletas as mesmas são atribuídas utilizando o traço (-) no local dos dados ignorados.

70 entidades da sociedade civil. Aprovado em julho de 1989, o Projeto de Constituição foi reescrito (Vencido) e, em agosto, foi novamente apresentado ao Plenário para as discussões e votações em 2º turno, quando recebeu novas propostas de emendas (281, no total). Em 21 de setembro de 1989, a Constituição Mineira foi finalmente promulgada, recebendo a alcunha de Constituição da Primavera. Todo este processo foi marcado por discussões, embates e negociações feitas entre parlamentares, poder público e sociedade civil organizada. Por meio das atividades de preparação e elaboração da IV Constituinte Mineira a ALMG evidenciou a necessidade de qualificar/recompor seu corpo técnico, de modernizar a sua estrutura administrativa e de desencadear medidas institucionais inovadoras e inéditas. Dentre tais medidas, destaca-se o projeto de interlocução com a sociedade e viabilização da participação popular na elaboração das políticas públicas em Minas Gerais, por meio de audiências públicas, reuniões no interior e eventos, como ciclos de debates e seminários legislativos.

**Âmbito e conteúdo:** Contém a documentação que foi produzida e recebida durante as atividades realizadas pela ALMG, tendo em vista a preparação para a IV Assembleia Constituinte Mineira e a elaboração, a discussão, a votação e a promulgação da IV Constituinte Estadual. Tais documentos foram elaborados e entregues no decorrer das atividades realizadas pelos deputados, pelos servidores da ALMG, por autoridades e personalidades mineiras e por diversos segmentos da sociedade durante os trabalhos realizados pela Comissão de Representação, pela Comissão Preparatória, pela Comissão de Segmentos da Sociedade, pela Comissão de Tributaristas, pelo Plenário, pelo grupo técnico de trabalho da IV AC e pela Comissão Constitucional.

**Avaliação, eliminação e temporalidade:** A documentação foi avaliada com base na Tabela de Temporalidade e Destinação de Documentos de Arquivo da ALMG, aprovada pela Deliberação nº 2.431, de 8/9/2008, da Mesa da Assembleia.

**Sistema de arranjo:** Os documentos da IV Assembleia Constituinte compreendem a subseção IV Assembleia Constituinte, a qual integra a Seção Processo Legislativo, do fundo Assembleia Legislativa. A subseção IV Assembleia Constituinte encontra-se dividida em duas séries: Fase de Preparação e Fase de Elaboração. A série Fase de Preparação é composta das seguintes subséries: Atividades dos Simpósios, Encontros e Seminários; Atividades da Comissão de Representação; Atividades da Comissão Preparatória; Atividades da Comissão de Segmentos da Sociedade; Atividades da Comissão de Tributaristas e Atividades do Plenário. A série Fase de Elaboração é composta pelas seguintes subséries: Atividades da Comissão Constitucional; Atividades do Plenário da IV AC; Atividades do grupo técnico de trabalho da IV AC e Atividades de divulgação.

**Fundo:** ALMG

**Seção:** Processo Legislativo

**Subseção:** IV Assembleia Constituinte

**Série:** Fase de Preparação

**Subsérie:** Atividades dos Simpósios, Encontros e Seminários  
Funcionamento  
Publicações

**Subsérie:** Atividades da Comissão de Representação  
Funcionamento

**Subsérie:** Atividades da Comissão Preparatória  
Funcionamento  
Elaboração do Regimento Interno da IV AC  
Publicações

**Subsérie:** Atividades da Comissão de Segmentos da Sociedade  
Funcionamento

**Subsérie:** Atividades da Comissão de Tributaristas  
Funcionamento

**Subsérie:** Atividades do Plenário na Fase de Preparação  
Funcionamento

**Série:** Fase de Elaboração

**Subsérie:** Atividades da Comissão Constitucional  
Funcionamento  
Audiências Públicas Regionais  
Audiências Públicas Temáticas  
Elaboração do Anteprojeto  
Elaboração do Projeto  
Elaboração do Vencido  
Elaboração da Redação Final  
Publicações

**Subsérie:** Atividades do Plenário da IV AC na Fase de Elaboração  
Funcionamento  
Instalação da IV AC  
Promulgação da IV AC

**Subsérie:** Atividades do grupo técnico de trabalho da IV AC  
Funcionamento

**Subsérie:** Atividades de divulgação  
Funcionamento  
Eventos  
Publicações

---

**Condições de acesso:** Sem restrição de acesso.

**Condições de reprodução:** Sem restrição, mediante autorização e compromisso de crédito.

**Notas sobre conservação:** Em bom estado de conservação.

**Nota do arquivista:** Organizado e descrito pela equipe da Gerência de Memória Institucional da Gerência-Geral de Documentação e Informação da ALMG.

**Regras ou convenções:**

CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS. Nobrade: norma brasileira de descrição arquivística. Rio de Janeiro: Conselho Nacional de Arquivos, 2006.

**Data da descrição:** 9/11/2010

**Código de referência:** BR MGALMG ALMG PL IVAC FP

**Título:** Fase de Preparação

**Data:** [--/--/198-]-[--/--/198-] (data de produção)

**Nível de descrição:** (3) série

**Dimensão e suporte:**

**Textual**, 1,71 metros lineares

**Bibliográfico**, 23 itens

**Iconográfico**, 105 itens

**Nome do produtor:** Minas Gerais. Assembleia Legislativa

**História administrativa:** A partir de agosto de 1985 a ALMG iniciou diversas atividades preparatórias para a instalação da IV Assembleia Constituinte do Estado de Minas Gerais, tais como: a criação de comissões formadas por deputados (Comissão de Representação e Comissão Preparatória); a criação de comissões formadas por especialistas em assuntos financeiros e tributários e por integrantes de entidades patronais, sindicatos de empregados e associações (Comissão de Tributaristas e Comissão de Segmentos da Sociedade); a realização de vários eventos, alguns dos quais foram em parceria com instituições de destaque no cenário do Estado, congregando diversos segmentos representativos da sociedade mineira.

**Âmbito e conteúdo:** Contém documentos relativos às atividades realizadas pela Comissão de Representação, pela Comissão Preparatória, pela Comissão de Segmentos da Sociedade, pela Comissão de Tributaristas, pelo Plenário e nos Simpósios, nos Encontros e nos Seminários, durante a fase de preparação para a instalação da IV Assembleia Constituinte do Estado de Minas Gerais.

**Data da descrição:** 5/8/2010

**Código de referência:** BR MGALMG ALMG PL IVAC FP SES

**Título:** Simpósios, Encontros e Seminários

**Data:** 3/12/1985 – --/4/1989 (data de produção)

**Nível de descrição:** (3,5) subsérie

Dimensão e suporte:

**Textual**, 0,14 metros lineares

**Bibliográfico**, 21 itens

**Iconográfico**, 50 itens

**Nome do produtor:** Minas Gerais. Assembleia Legislativa

**História administrativa:** No intuito de buscar subsídios para a elaboração da Constituição do Estado de Minas Gerais, a partir de outubro de 1986, a ALMG realizou vários eventos, alguns dos quais em parceria com institui-

ções de destaque no cenário do Estado, com a congregação de segmentos representativos da sociedade mineira.

**Âmbito e conteúdo:** Documentos referentes aos simpósios, encontros e seminários promovidos durante a fase preparatória dos trabalhos da IV Assembleia Constituinte mineira: Miniconstituinte de Minas (10/1986), simpósio estadual Minas Gerais e a Constituinte (4/1986-6/1986), Debates Parlamentares (abril/1987), seminário As Constituintes Mineiras (10/12/1987-15/12/1987), Encontros dos Servidores (24/8/1987), Encontro dos Presidentes das Assembleias (5/2/1988), projeto Leis Ordinárias e Complementares, seminário A Nova Constituição Federal e o Processo Constituinte Mineiro – 1ª etapa (24/10/1988 a 27/10/1988), seminário A Nova Constituição Federal e o Processo Constituinte Mineiro – 2ª etapa (12/12/1988 a 16/12/1988) e o 1º simpósio A Constituição Estadual e o Processo de Formulação da Política Mineral de Minas Gerais (7/12/1988). Contém documentos relativos ao funcionamento (política, estruturação e desenvolvimento) dos eventos e das publicações por eles produzidas.

**Data da descrição:** 26/2/2010

**Código de referência:** BR MGALMG ALMG PL IVAC FP REP

**Título:** Atividades da Comissão de Representação

**Data:** [--/08/1985]-[05/09/1985] (data de produção)

**Nível de descrição:** (3,5) subsérie

**Dimensão e suporte:**

**Textual,** 0,20 metros lineares

**Nome do produtor:** Minas Gerais. Assembleia Legislativa. Comissão de Representação

**História administrativa:** Em 7/8/1985, o deputado João Navarro solicitou ao presidente da ALMG, por requerimento e nos termos regimentais, a nomeação de uma comissão de cinco deputados (Comissão de Representação) para, no prazo de cinco dias, apresentar à Mesa sugestão de realização de um simpósio sobre a Assembleia Nacional Constituinte, em cooperação com a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e outras entidades, considerando nomes nacionais para as palestras a serem proferidas. A referida comissão foi composta pelos seguintes deputados: Antônio Faria, Mares Guia, José da Conceição, João Navarro e Fernando Rainho.

**Âmbito e conteúdo:** Documentos relativos ao funcionamento (política, estruturação e desenvolvimento) da Comissão de Representação, criada em 7/8/1985.

**Data da descrição:** 26/2/2010

**Código de referência:** BR MGALMG ALMG PL IVAC FP PRE

**Título:** Atividades da Comissão Preparatória dos Trabalhos Constituintes

**Data:** [--/--/198-]-[--/--/198-] (data de produção)

**Nível de descrição:** (3,5) subsérie

**Dimensão e suporte:**

**Textual**, 1,10 metros lineares

**Bibliográfico**, 2 itens

**Iconográfico**, 105 itens

**Nome do produtor:** Minas Gerais. Assembleia Constituinte (1988-1989). Comissão Preparatória

**História administrativa:** Fruto de requerimento unânime das lideranças partidárias, datado de 15/9/1987, a Comissão Preparatória dos Trabalhos Constituintes foi nomeada pelo presidente da Assembleia em 19/9/1987 e, sob a presidência do deputado Rubens Garcia, instalou-se em 8/10/1987, quando elegeu os seguintes deputados para a direção dos trabalhos: Kemil Kumaira (presidente); Luiz Vicente (vice-presidente); Márcio Maia (secretário); e José Bonifácio Filho (relator). Compunham ainda a comissão os seguintes deputados: Aloísio Garcia, Anderson Adauto, Camilo Machado, Cleuber Carneiro, Eduardo Ottoni, Bonifácio Mourão, José Ferraz, José Maria Chaves, José Duarte, Paulo César Guimarães, Rubens Garcia, Sandra Starling e Sérgio Emílio. A Comissão teve como objetivos: coletar subsídios históricos para a elaboração do Regimento Interno da IV Assembleia Constituinte do Estado de Minas Gerais; elaborar o Regimento Interno; acompanhar o processo constituinte nacional; coletar subsídios históricos para a elaboração do Anteprojeto de Constituição do Estado; discutir as propostas e diretrizes do sistema de informatização do processo constituinte estadual e do projeto de divulgação dos trabalhos constituintes estaduais; publicar e recuperar a memória histórica do exercício do poder constituinte no Estado. Os trabalhos e as atividades da comissão foram interrompidos entre 26/11/1987 e 22/9/1988. No seu segundo período de funcionamento, a comissão foi composta pelos seguintes deputados: Kemil Kumaira (presidente), Camilo Machado (vice-presidente), Márcio Maia (secretário), José Bonifácio Filho (relator), Ronaldo Vasconcelos, Wellington de Castro, Cleuber Carneiro, Eduardo Ottoni, Bonifácio Mourão, José Ferraz, José Maria Chaves, José Duarte, Paulo César Guimarães, Rubens Garcia, Sandra Starling, João Rosa, Nelinho Rezende, Domingos Lanna e Bernardo Rubinger.

**Âmbito e conteúdo:** Documentos produzidos e recebidos durante as atividades desenvolvidas pela Comissão Preparatória dos Trabalhos Constituintes. Contém documentos relativos ao funcionamento (política, estruturação e desenvolvimento) da comissão, os documentos relativos ao Projeto de Resolução nº 599/1987, que dispõe sobre o Regimento Interno da IV Assembleia Constituinte do Estado de Minas Gerais, e publicações preparadas e editadas pela Comissão.

**Data da descrição:** 5/3/2010

**Código de referência:** BR MGALMG ALMG PL IVAC FP SOC

**Título:** Atividades da Comissão de Segmentos da Sociedade

**Data:** [--/08/1988]-[--/12/1988] (data de produção)

**Nível de descrição:** (3,5) subsérie

Dimensão e suporte:

**Textual**, 0,10 metros lineares

**Nome do produtor:** Minas Gerais. Assembleia Constituinte (1988-1989).  
Comissão de Segmentos da Sociedade

**História administrativa:** A Mesa da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, considerando a proposta do Regimento Interno da IV Assembleia Constituinte do Estado de Minas Gerais (art. 28, § 1º), constituiu, por meio da Deliberação nº 353/1988, uma comissão de apoio à atividade preparatória de elaboração do Anteprojeto de Constituição, dirigida pelo presidente da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais e integrada por representantes do Estado e de entidades representativas da sociedade civil mineira. A coordenação dos trabalhos coube à Secretaria-Geral da Mesa. A Comissão de Segmentos da Sociedade teve como tarefa precípua incentivar, promover, coletar, organizar e encaminhar à Comissão Constitucional propostas e sugestões dos demais Poderes do Estado e de entidades representativas da sociedade civil. Integravam a Comissão de Segmentos da Sociedade: Lúcio Souza Assumpção (Associação Comercial de Minas), Desembargador Lincoln Rocha (Associação dos Magistrados Mineiros), Mauro Chrysostomo Ferreira (Associação Médica de Minas Gerais), colegiado da Associação Mineira de Defesa do Ambiente, prefeito de Sete Lagoas, Marcelo Cecé de Vasconcelos (Associação Mineira de Municípios), Flodesmidt Riani (Associação Mineira do Ministério Público), Roberto Vieira de Carvalho (Coordenação Sindical dos Trabalhadores no Serviço Público do Estado de Minas Gerais), Fernando Cabral (Central Única dos Trabalhadores-MG), Jair Leonardo Lopes (Ordem dos Advogados do Brasil-MG), Luiz Carlos de Assis Bernardes (Sindicato dos Jornalistas Profissionais do Estado de Minas Gerais), Antônio Geraldo Costa (Sociedade Mineira de Engenheiros), Rafael Gomes (União Estadual dos Estudantes), Vera Lúcia Alves Sebastião (Diretório Central dos Estudantes), vereador Sérgio Cavallieri (União dos Vereadores do Estado de Minas Gerais), Padre Geraldo Magela Teixeira (Universidade Católica de Minas Gerais), Cid Veloso (Universidade Federal de Minas Gerais), Nilma Correa Marra (Fundação Estadual para o Bem-Estar do Menor), Antônio Ernesto de Salvo (Federação da Agricultura do Estado de Minas Gerais), Nansen Araújo (Federação das Indústrias do Estado de Minas Gerais), Juraci Moreira Souto (Federação dos Trabalhadores da Agricultura do Estado de Minas Gerais), Olavo Machado Júnior (Fundação Centro Tecnológico de Minas Gerais), Aluísio Rassilian Braga (Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais), Ricardo Manoel de Lanna (Instituto dos Arquitetos do Brasil), Maria Olívia de Castro e Oliveira (Legião Brasileira de Assistência), Fernando Cabral (Sindicato dos Trabalhadores do Ensino), Roberto Geraldo de Paiva Dornas (Sindicato dos Estabelecimentos de Ensino de Minas Gerais), Maria Eneida Teixeira Sampaio (Movimento Nacional de Meninos de Rua, coordenação estadual), Renato Almeida Barros (Conselho Geral de Entidades na Área de Saúde), José Theodoro Guimarães da Silva (Confe-

deração Geral dos Trabalhadores), Cid Nelson Safe Silveira (Polícia Civil de Minas Gerais) e coronel PM Jair José Dias (Polícia Militar de Minas Gerais).

**Âmbito e conteúdo:** Documentos referentes à comissão de apoio à atividade preparatória de elaboração do Anteprojeto de Constituição, Comissão de Segmentos da Sociedade, criada pela Deliberação nº 353/1988. Contém documentos relativos ao funcionamento (política, estruturação e desenvolvimento) da comissão.

**Data da descrição:** 1/3/2010

**Código de referência:** BR MGALMG ALMG PL IVAC FP TRI

**Título:** Atividades da Comissão de Tributaristas

**Data:** [15/08/1988]-[13/10/1988] (data de produção)

**Nível de descrição:** (3,5) subsérie

**Dimensão e suporte:**

Textual, 0,05 metros lineares

**Nome do produtor:** Minas Gerais. Assembleia Constituinte (1988-1989). Comissão de Tributaristas

**História administrativa:** A Mesa da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, considerando a ata da 41ª Reunião Extraordinária da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, constituiu uma comissão consultiva para assuntos financeiros e tributários, que teve como incumbência a elaboração de propostas técnicas para balizar a tarefa de elaboração da Constituição Estadual, bem como da legislação complementar e ordinária sobre a matéria em questão. Integravam a referida Comissão os professores Paulo Neves de Carvalho, José Alfredo de Oliveira Baracho, Raul Machado Horta, Celso Cordeiro Machado, Mizabel de Abreu Machado Derzi, José Luiz de Gouveia Rios, Sacha Calmon Navarro Coelho, Paulo Haddad, Fabrício de Oliveira e Maurício Brand Aleixo.

**Âmbito e conteúdo:** Documentos referentes à Comissão de Tributaristas, criada por decisão da Mesa da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, na 41ª Reunião Extraordinária, realizada em 10/8/1988. Contém documentos relativos ao funcionamento (política, estruturação e desenvolvimento) da comissão.

**Data da descrição:** 1/3/2010

**Código de referência:** BR MGALMG ALMG PL IVAC FP PLE

**Título:** Atividades do Plenário na Fase de Preparação

**Data:** [01/03/1987]-[--/--/1989] (data de produção)

**Nível de descrição:** (3,5) subsérie

**Dimensão e suporte:**

Textual, 0,10 metros lineares

**Nome do produtor:** Minas Gerais. Assembleia Legislativa

**História administrativa:** Tendo em vista o término dos trabalhos da Constituição Federal, a Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais

tomou as primeiras providências para a elaboração da Constituição Estadual. Numerosas medidas foram tomadas para equipar a Casa de recursos técnicos e humanos capazes de dotar a futura Constituinte dos requisitos indispensáveis à elaboração da nova Carta Mineira. Entre tais medidas ressalta-se a elaboração de um projeto de informatização, com a finalidade de possibilitar à sociedade o acesso ágil a informações de seu interesse. A Assembleia preocupou-se também em capacitar seu corpo técnico-administrativo, oferecendo cursos de aperfeiçoamento e preparando seus funcionários para o assessoramento técnico necessário ao desenvolvimento da tarefa de elaboração da Constituição Estadual. Colocou à disposição dos jornalistas recursos variados para facilitar a cobertura dos trabalhos constitucionais. Vale destacar a polêmica relativa à direção dos trabalhos. Enquanto alguns deputados defendiam a tese da constituição de mesa própria para, em Plenário, conduzir os trabalhos, outros defendiam a competência da Mesa da Assembleia para condução do processo.

**Âmbito e conteúdo:** Contém documentos relativos às atividades realizadas no Plenário, na Fase de Preparação para a IV Assembleia Constituinte

**Data da descrição:** 5/8/2010

**Código de referência:** BR MGALMG ALMG PL IVAC FE

**Título:** Fase de Elaboração

**Data:** 17/8/1987-30/11/1990 (data de produção)

**Nível de descrição:** (3) série

**Dimensão e suporte:**

**Textual,** 14,68 metros lineares

**Bibliográfico,** 18 itens

**Eletrônico,** 1 item

**Filmográfico,** 1 item

**Nome do produtor:** Minas Gerais. Assembleia Legislativa

**História administrativa:** Em 7/10/1988, dois dias após a promulgação da Constituição Federal, foi instalada a IV Assembleia Constituinte do Estado de Minas Gerais, em data marcada por uma série de solenidades. Dentre elas, houve a inauguração do monumento do artista plástico Amílcar de Castro, simbolizando o bicentenário da Inconfidência Mineira e marcando o início dos trabalhos constituintes. Em 22/12/1988 foi eleita a Comissão Constitucional, encarregada de receber sugestões, elaborar o Projeto de Constituição e encaminhá-lo ao Plenário para discussão e votação em dois turnos. Em janeiro e fevereiro de 1989, a Comissão, por meio das audiências públicas regionais e audiências públicas temáticas, viabilizou a participação popular na elaboração do Projeto de Constituição, possibilitando a apresentação de sugestões. Em 9/3/1989, o relator da Comissão Constitucional, deputado Bonifácio Mourão, apresentou o Anteprojeto de Constituição, distribuído em Plenário para discussão e apresentação de emendas. Encerrada essa fase, o relator emitiu seus pareceres às emendas e, no período entre 6/4/1989

e 18/4/1989, as emendas e os pareceres foram votados em Plenário. Em 2/5/1989, o Anteprojeto aprovado, com emendas, foi encaminhado como Projeto de Constituição à Mesa da Assembleia Constituinte para discussão em 1º turno, sendo estipulado um prazo para o recebimento de emendas, inclusive as populares, desde que subscritas por no mínimo 5 mil eleitores do Estado, em listas organizadas por entidades associativas legalmente constituídas. Encerradas as discussões em 1º turno no Plenário, o Projeto de Constituição e as emendas foram encaminhados à Comissão Constitucional para que o relator pudesse emitir os pareceres pertinentes. Na Comissão Constitucional, os pareceres foram submetidos a votação. Em 3/7/1989 a Comissão Constitucional aprovou o relatório de encaminhamento dos pareceres às emendas de 1º turno. Feito isso, os pareceres foram encaminhados à Mesa para publicação no *Diário do Legislativo* e inclusão do Projeto em Ordem do Dia para votação. Concluída a votação em 1º turno, o Projeto de Constituição foi encaminhado à Comissão Constitucional para a redação do Vencido, pelo relator. Recebido o parecer do relator contendo o Vencido, ele foi distribuído em avulso, publicado no *Diário do Legislativo* e incluído na Ordem do Dia para discussão, em Plenário, em 2º turno. Durante a discussão foi facultada a cada constituinte a apresentação de emendas supressivas, além de outras destinadas a sanar omissões, erros ou contradições no texto. Encerradas as discussões, o Vencido e as emendas foram encaminhados à Comissão Constitucional para que o relator pudesse emitir os pareceres pertinentes. Na Comissão Constitucional, os pareceres foram submetidos a votação e o Vencido, juntamente com as emendas, foi encaminhado à Mesa para publicação no *Diário do Legislativo* e para inclusão na Ordem do Dia para votação em 2º turno. Concluída a votação em 2º turno, a matéria foi encaminhada à Comissão Constitucional para receber o parecer de redação final. Enfim, em 21/9/1989, a nova Constituição do Estado de Minas Gerais foi promulgada em Reunião Solene. Com o objetivo de divulgar a nova Carta Mineira e incentivar a elaboração das Leis Orgânicas Municipais, em 10/11/1989 e 11/11/1989, foi realizado, na ALMG, o simpósio A Nova Constituição Estadual e o Processo de Elaboração das Leis Orgânicas Municipais.

**Âmbito e conteúdo:** Contém documentos relativos às atividades realizadas na Comissão Constitucional e no Plenário a partir da instalação da IV Assembleia Constituinte do Estado de Minas Gerais, em 7/10/1988, incluindo todo o processo de elaboração, discussão e votação do texto constitucional, sua promulgação em 21/9/1989 e algumas atividades desenvolvidas pela ALMG no sentido de divulgar a Constituição promulgada.

**Data da descrição:** 30/8/2010

**Código de referência:** BR MGALMG ALMG PL IVAC FE CON

**Título:** Atividades da Comissão Constitucional

**Data:** [--/--/1988]--[/--/1989] (data de produção)

**Nível de descrição:** (3,5) subsérie

**Dimensão e suporte:**

**Textual**, 5,79 metros lineares

**Bibliográfico**, 5 itens

**Nome do produtor:** Minas Gerais. Assembleia Constituinte (1988-1989). Comissão Constitucional

**História administrativa:** A Comissão Constitucional era composta por 21 membros titulares e 21 suplentes, eleitos em 22/12/1988, pela maioria absoluta da Assembleia Constituinte, respeitados os critérios de proporcionalidade. Tinha por finalidade a elaboração do Projeto de Constituição, o recebimento de sugestões para a elaboração do Projeto de Constituição por meio das audiências públicas (regionais e temáticas), o recebimento de emendas e a elaboração de pareceres sobre o Projeto e sobre as emendas. A Comissão Constitucional era constituída pelos seguintes deputados: Camilo Machado (presidente), Maria Elvira (1º-vice-presidente), Paulo Fernando (2º-vice-presidente), Bernardo Rubinger (1º-secretário), José Duarte (2º-secretário), Bonifácio Mourão (relator), Eduardo Ottoni (relator adjunto), Agostinho Patrus, Anderson Aduato, Narciso Michelli, Irani Barbosa, João Rosa, Bonifácio Filho, José Ferraz, José Maria Chaves, Adelino Dias, Luiz Vicente Calicchio, Nelinho Rezende, Ronaldo Vasconcellos e Sebastião Helvécio (membros efetivos) e Ferraz Caldas, Carlos Pereira, Dirceu Pereira, Geraldo da Costa Pereira, Geraldo Rezende, Jorge Gibram, Maurício Moreira, Ninico Rezende, Saint'Clair Souto, Jaime Martins, Elmiro Nascimento, Jorge Hannas, Paulo César Guimarães, Agostinho Valente, Márcio Maia, Roberto Luiz Soares, Wellington de Castro, João Bosco Martins e Amilcar Padovani (suplentes).

**Âmbito e conteúdo:** Documentos produzidos e recebidos durante as atividades desenvolvidas pela Comissão Constitucional. Contém documentos relativos ao funcionamento (política, estruturação e desenvolvimento) da comissão, os documentos referentes às audiências públicas regionais, às audiências públicas temáticas, à elaboração do Anteprojeto de Constituição, do Projeto de Constituição (1º turno), do Vencido (2º turno), do Parecer de Redação Final e algumas publicações preparadas e editadas pela Comissão.

**Data da descrição:** 26/8/2010

**Código de referência:** BR MGALMG ALMG PL IVAC FE PLE

**Título:** Atividades do Plenário da IV AC na Fase de Elaboração

**Data:** [--/09/1988?] -10/10/1989 (data de produção)

**Nível de descrição:** (3,5) subsérie

**Dimensão e suporte:**

**Textual**, 7,58 metros lineares

**Bibliográfico**, 3 itens

**Nome do produtor:** Minas Gerais. Assembleia Constituinte

**História administrativa:** O Plenário da IV Assembleia Constituinte do Estado de Minas Gerais era composto pelos deputados eleitos para a 11ª Legislatura e tinha como objetivo discutir e votar o Projeto de Constituição. O

Projeto foi recebido em Plenário no dia 2/5/1989 e o período compreendido entre 3/5/1989 e 2/6/1989 foi estipulado como prazo para recebimento de emendas: aquelas elaboradas pelos deputados constituintes, em formulário próprio com justificção ou as elaboradas pela sociedade (emendas populares), desde que subscritas por no mínimo 5 mil eleitores do Estado, em listas organizadas por entidades associativas legalmente constituídas. No decorrer da discussão do Projeto foram apresentadas 2.010 emendas, das quais 22 foram de iniciativa popular. Mais tarde, a Comissão Constitucional apresentou ao Projeto mais 3 emendas. Até a data da remessa do Projeto e das emendas à Comissão Constitucional, registrou-se a retirada de 38 emendas e posteriormente foram retiradas mais 26. No dia 12/6/1989 foi encerrada a discussão em 1º turno, e o Projeto de Constituição, juntamente com as emendas, foi encaminhado à Comissão Constitucional para receber os pareceres pertinentes. No período entre 10/6/1989 e 26/6/1989 ocorreu, em Plenário, a votação em 1º turno. A votação se deu na ordem crescente dos títulos, capítulos, seções, subseções e respectivos artigos, salvo destaques, seguida da votação das emendas em bloco, reunidas conforme o parecer recebido, salvo destaque, e da votação das emendas destacadas. No encaminhamento da votação das matérias destacadas, cinco deputados constituintes poderiam falar, pelo prazo de cinco minutos, sendo dois a favor delas, com preferência para o autor do destaque, dois contra elas e o relator. Aprovado em 1º turno, com emendas, o Projeto foi encaminhado novamente à Comissão Constitucional para a redação do Vencido pelo relator. Em 3/8/1989 o Vencido foi recebido em Plenário para discussão em 2º turno. Entre 7/8/1989 e 11/8/1989 ocorreu a discussão em 2º turno e o recebimento de emendas. Durante a discussão foi facultado a cada constituinte apresentar 4 emendas supressivas, além de outras destinadas a sanar omissões, erros ou contradições. Foram recebidas 281 emendas, sendo que uma foi devolvida ao autor por ele ter ultrapassado a cota estipulada. Encerradas as discussões, o Vencido e as emendas foram encaminhados à Comissão Constitucional para que o relator pudesse emitir os pareceres pertinentes. Os pareceres foram emitidos no período de 17/8/1989 a 18/8/1989 e, antes do início do processo de votação dos pareceres na Comissão Constitucional, registrou-se a retirada de 7 emendas, tendo sido posteriormente retirada mais uma. Finalizada a votação dos pareceres na Comissão Constitucional, o Vencido, juntamente com as emendas, foi encaminhado ao Plenário para publicação no *Diário do Legislativo* e para inclusão na Ordem do Dia para votação em 2º turno. Em 23/8/1989 foram recebidos em Plenário os requerimentos de destaques, e de 24/8/1989 a 30/8/1989 ocorreu a votação em 2º turno. A votação foi realizada da mesma forma que a votação em 1º turno. Concluída a votação, o Vencido foi encaminhado novamente à Comissão Constitucional para, no prazo de 10 dias, receber o parecer de redação final. As emendas à redação final foram restritas à correção de linguagem, sendo recebidas 3 emendas. Duas, porém, foram retiradas pelos autores. Após aprovada a redação final, o texto da nova Constituição do Estado de Minas Gerais foi promulgado em reunião solene no dia 21/9/1989.

**Âmbito e conteúdo:** Documentos produzidos e recebidos durante as atividades desenvolvidas no Plenário da IV Assembleia Constituinte na fase de elaboração da Constituição. Contém documentos relativos ao funcionamento do Plenário (política, estruturação e desenvolvimento), os documentos referentes à instalação da IV Assembleia Constituinte, discussão e votação do Projeto de Constituição (1º turno), discussão e votação do Vencido (2º turno) e discussão e votação da Redação Final e promulgação da Constituição.

**Data da descrição:** 27/8/2010

**Código de referência:** BR MGALMG ALMG PL IVAC FE GTT

**Título:** Atividades do grupo técnico de trabalho da IV AC

**Data:** 17/08/1987 – [--/--/1989] (data de produção)

**Nível de descrição:** (3,5) subsérie

**Dimensão e suporte:**

**Textual,** 0,20 metros lineares

**Nome do produtor:** Minas Gerais. Assembleia Constituinte (1988-1989)

**História administrativa:** O grupo técnico de trabalho da IV Assembleia Constituinte Mineira era constituído por funcionários da Secretaria-Geral da Mesa da Assembleia Legislativa e tinha como função auxiliar os trabalhos constituintes.

**Âmbito e conteúdo:** Documentos relativos ao funcionamento (política, planejamento, estruturação e desenvolvimento) do grupo técnico de trabalho da IV Assembleia Constituinte.

**Data da descrição:** 27/8/2010

**Código de referência:** BR MGALMG ALMG PL IVAC FE DIV

**Título:** Atividades de divulgação da nova Constituição do Estado de Minas Gerais

**Data:** --/02/1989 – [30/11/1990] (data de produção)

**Nível de descrição:** (3,5) subsérie

**Dimensão e suporte:**

**Textual,** 0,39 metros lineares

**Bibliográfico,** 9 itens

**Eletrônico,** 1 item

**Filmográfico,** 1 item

**Nome do produtor:** Minas Gerais. Assembleia Legislativa

**História administrativa:** Com o objetivo de divulgar a nova Constituição do Estado de Minas Gerais e incentivar a elaboração das Leis Orgânicas Municipais, a ALMG promoveu algumas atividades, dentre as quais destaca-se o simpósio A Nova Constituição Estadual e o Processo de Elaboração das Leis Orgânicas Municipais. O simpósio contou com a participação de diversos deputados estaduais, vereadores e personalidades mineiras e foi organizado em quatro painéis: “Processo constituinte estadual e processo de elaboração das

Leis Orgânicas Municipais”, “Regimento Interno e o processo de elaboração da lei básica”, “A Nova Constituição Estadual e a Lei Orgânica Municipal” e “Temas básicos da Lei Orgânica Municipal”.

**Âmbito e conteúdo:** Contém publicações e documentos (política, planejamento, estruturação e desenvolvimento) relativos às atividades de divulgação da Constituição do Estado de Minas Gerais e ao simpósio promovido pela ALMG com o objetivo de divulgar a Constituição do Estado de Minas Gerais e incentivar a elaboração das Leis Orgânicas Municipais.

**Data da descrição:** 27/8/2010

### Referências

ARQUIVO NACIONAL (Brasil). *Dicionário brasileiro de terminologia arquivística*. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 2005.

CONSELHO NACIONAL DE ARQUIVOS. *Nobrade*: norma brasileira de descrição arquivística. Rio de Janeiro: Conselho Nacional de Arquivos, 2006.

## OS AUTORES

### ANTÔNIO JOSÉ CALHAU DE RESENDE

Consultor em Direito Constitucional e Administrativo da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Mestre em Direito Administrativo pela UFMG. Autor de artigos jurídicos.

### BERNARDO MOTTA MOREIRA

Consultor em Direito Tributário da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Mestre em Direito pela UFMG. Professor da PUC Minas e do Centro Universitário UNA. Conselheiro do Conselho de Contribuintes do Estado de Minas Gerais. Advogado.

### BRUNO CLÁUDIO PENNA AMORIM PEREIRA

Consultor em Direito Constitucional e Administrativo da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Mestre em Direito Público pela PUC Minas. Professor do Centro Universitário Estácio de Sá e da Faculdade Pitágoras. Advogado. Autor de livro e artigos jurídicos.

### JACQUELINE SILVEIRA

Consultora em Direito Constitucional e Administrativo da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Mestre em Direito Constitucional pela UFMG.

### JOSÉ ALCIONE BERNARDES JÚNIOR

Consultor em Direito Constitucional e Administrativo da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Mestre em Direito Constitucional pela UFMG. Professor da Faculdade Arnaldo Janssen.

### SÉRGIO POMPEU DE FREITAS CAMPOS

Consultor em Direito Constitucional e Administrativo da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Mestre em Direito Constitucional pela UFMG.

### WELDER ANTONIO SILVA

Analista legislativo – arquivista da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Professor do Curso de Arquivologia da UFMG. Especialista em Gestão da Informação e Inteligência Competitiva pela UNESA. Mestre em Ciência da Informação pela UFF/IBICT. Doutorando em Ciência da Informação na UFMG.



**ASSEMBLEIA  
DE MINAS**  
Poder e Voz do Cidadão