CADERNOS DA ESCOLA DO LEGISLATIVO

39

VOLUME 23 | NÚMERO 39 | JANEIRO / JUNHO 2021

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS

CADERNOS DA ESCOLA DO LEGISLATIVO

39

Volume 23 | Número 39 | janeiro/junho 2021

MESA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA

Deputado Agostinho Patrus
Presidente

Deputado Antonio Carlos Arantes
1º-vice-presidente

Deputado Doutor Jean Freire
2º-vice-presidente

Deputado Alencar da Silveira Jr.
3º-vice-presidente

Deputado Tadeu Martins Leite
1º-secretário

Deputado Carlos Henrique
2º-secretário

Deputado Arlen Santiago
3º-secretário

SECRETARIA

Cristiano Felix dos Santos Silva
Diretor-geral

Luíza Homen Oliveira
Secretária-geral da Mesa

EDIÇÃO

Marialice Nogueira Emboava
Stefania de Resende Negri

ESCOLA DO LEGISLATIVO

Ruth Schmitz de Castro

REVISÃO*

Gerência de Publicidade e Comunicação Visual

NORMALIZAÇÃO

Gerência de Biblioteca

PROJETO GRÁFICO

Gleise Marino
Maria de Lourdes Macedo Ribeiro

EDITORAÇÃO E DIAGRAMAÇÃO

Celeno Ivanovo
Letícia Martinez Matos

APOIO

Dênis Fernandes de Oliveira (estagiário)

*A revisão linguística dos *abstracts* dos artigos aqui publicados é de responsabilidade de seus respectivos autores.

Cadernos da Escola do Legislativo. - Vol. 1, n. 1, (jan./jun.1994) - .

Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, Escola do Legislativo, 1994 - .

Semestral

ISSN 1676-8450. eISSN 2595-4539.

Sumário

5 Editorial

ARTIGOS

11 Um olhar crítico sobre as críticas às propostas de reforma tributária
Fabrício Augusto de Oliveira

39 O tempo e as políticas públicas tributárias: a regra da Constituição Mineira para garantia do debate parlamentar
Bernardo Motta Moreira

85 Perspectivas institucionais para democracia participativa: participação popular no ciclo orçamentário e as emendas impositivas em Minas Gerais
Rodrigo Wagner Santos Ribeiro Filho
Fabiana de Menezes Soares
Danton Fillipe Grossi Gangana

113 O PSD mineiro na encruzilhada do golpe de 1964
Bernardo R. Carvalho

RESENHA

153 Tocqueville e os móveis da ação do indivíduo democrático
Felipe Freller

CONSELHO EDITORIAL

Álvaro Ricardo de Souza Cruz
Faculdade de Direito da PUC Minas

Antônio José Calhau de Resende
Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais

Fabiana de Menezes Soares
Faculdade de Direito da UFMG

Manoel Leonardo W. Duarte dos Santos
Departamento de Ciência Política da UFMG
Centro de Estudos Latino Americanos (CELA)/Centro de Estudos Legislativos (CEL) da UFMG

Marta Tavares de Almeida
Instituto Nacional de Administração/Portugal

Ricardo Carneiro
Fundação João Pinheiro

Rildo Mota
Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor)/
Câmara dos Deputados

Regina Magalhães
Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais

Editorial

Esta edição dos *Cadernos do Legislativo* é publicada ainda em meio à crise sanitária provocada pelo novo coronavírus. Mesmo nestes tempos de incertezas e dificuldades de pesquisa, os Cadernos continuam se apresentando como um espaço para que relevantes investigações – em distintos estágios – possam ter visibilidade, e seus questionamentos e análises sejam compartilhados com toda a comunidade que se dedica aos estudos sobre o Poder Legislativo, o Estado e a sociedade.

A questão tributária é o assunto que abre esta edição. O Prof. Dr. **Fabrício Augusto de Oliveira** se debruça em um tema da atualidade: a reforma tributária que está em tramitação no Congresso Nacional. Seu objeto de análise são as críticas feitas por um grupo de especialistas da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e do Instituto de Direito Tributário (IDP) sobre as limitações dessas propostas. Em *Um olhar crítico sobre as críticas às propostas de reforma tributária*, Oliveira afirma que é possível concordar com a maioria das observações feitas pelo grupo que se reúne no fórum denominado Observatório da Reforma Tributária, mas também é necessário discordar de alguns pontos.

Para tal, Oliveira primeiro apresenta sucintamente as críticas elaboradas pelo grupo, que vão desde a falta de um bom diagnóstico sobre os problemas fiscais e do sistema tributário no Brasil até o fato de a reforma não se atentar para as mudanças que estão ocorrendo nas formas de organização da produção do mundo capitalista, que influenciam e modificam as bases da tributação. Em seguida, enumera suas contestações e talvez sua crítica mais contundente esteja no fato de os especialistas terem ignorado a questão de o sistema tri-

butário operar como um instrumento antiequidade, anticrescimento e antifederação, que reforça o quadro de desigualdade no País. Embora Oliveira reconheça as limitações das propostas acertadamente reveladas no fórum, ele não é otimista quanto à apresentação, por esses especialistas, de propostas que solucionem as principais mazelas do sistema tributário brasileiro, por avaliar que os autores têm visão limitada do significado dos impostos e do papel do Estado nesse processo.

Tributos também são tema do artigo do prof. Dr. **Bernardo Motta Moreira** que, nesse caso, debate a relevância do tempo para o processo legislativo tributário, uma matéria cada vez mais complexa e que possui uma linguagem diferenciada e técnica. Ele analisa uma regra da Constituição do Estado de Minas Gerais (CEMG/89) que garante um mínimo de antecedência temporal para o debate parlamentar sobre questões que envolvam a criação ou o aumento de tributos: apenas são admitidos projetos de lei nessa temática que forem apresentados em até 90 dias antes do término da sessão legislativa. Ou seja, até 20 de setembro.

Em *O tempo e as políticas públicas tributárias: a regra da Constituição Mineira para garantia do debate parlamentar*, Moreira defende que, para que o Parlamento ocupe o seu lugar de relevo na construção do Estado democrático, ele deve ter, necessariamente, um mínimo de tempo para analisar as demandas que vêm dos demais poderes e da sociedade. Essa regra tem sido aplicada tanto pela Comissão de Constituição e Justiça da ALMG quanto pelo Poder Judiciário que, por exemplo, negou a criação da Taxa de Regulação e Fiscalização do Serviço de Distribuição do Gás Canalizado proposta pelo governo estadual, em novembro de 2020. Se a aplicação da regra tem trazido resultados positivos, não significa que o texto constitucional não deva ser melhorado. Moreira sugere algumas alterações, como substituir o termo "projeto de lei" por "proposição" – pois este comporta espécies como projeto de lei e as emendas. Ou, ainda, a ampliação do escopo da regra para prever a necessidade do cumprimento de prazo a todas as alterações da legislação tributária estadual, e não só as que envolvam incremento tributário.

No terceiro artigo, o mestrando **Rodrigo Wagner Santos Ribeiro Filho,** a Profa Dra **Fabiana de Menezes Soares** e o mestre **Danton Fillipe Grossi Gangana** abordam o processo de participação popular na tramitação de leis orçamentárias do Estado de Minas Gerais. Em *Perspectivas institucionais para democracia participativa: participação popular no ciclo orçamentário e as emendas impositivas em Minas Gerais*, os autores apresentam um breve histórico sobre a participação popular na ALMG – inserida em um contexto em que a sociedade demanda maior alargamento das vias democráticas – para depois analisarem o ciclo orçamentário e de execução financeira da ALMG referente a 2019. Eles apontam para um gargalo na transparência dos dados públicos sobre a execução orçamentária em geral. Embora todos os cidadãos possam obter informações em *sites* e plataformas, não é possível entender com precisão alguns aspectos e detalhes da aplicação dos recursos públicos. Além disso, eles concluem que não há efetividade na entrega da execução orçamentária das emendas originadas da discussão participativa do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG). O governo estadual, relatam os autores, não efetua os pagamentos referentes às ações propostas pela sociedade via PPAG.

Ribeiro Filho, Menezes Soares e Gangana sugerem transformar as Propostas de Ação Legislativa (PAL), provenientes da Comissão de Participação Popular (CPP), em emendas impositivas, assim como acontece com as emendas parlamentares também mencionadas no artigo. Reconhecem, ao mesmo tempo, que essa alternativa enfrenta muitas dificuldades, sobretudo diante do debate atual do engessamento do orçamento. Isso não afasta, no entanto, a necessidade de encontrar soluções para a participação popular nas etapas finais do ciclo orçamentário, de maneira que a sociedade tenha mais espaço de decisão nos órgãos executores.

Em *O PSD mineiro na encruzilhada do golpe de 1964*, o doutorando **Bernardo Carvalho** revisita a historiografia do golpe militar e investe em uma perspectiva ainda pouco explorada: o papel dos partidos nos processos de desestabilização política, no agravamento da crise e na instauração da ditadura. O objeto de análise é o Partido Social Democrático (PSD) e, em especial, sua vertente mineira. A pesquisa

empírica foi realizada, sobretudo, por meio da leitura dos *Diários da Assembleia*, que são fonte primária importante pela diversidade de documentos que agrupavam, como os pronunciamentos dos deputados e os projetos de leis apresentados, além de manifestações de várias personalidades públicas de alcance nacional.

Carvalho mostra como os pessedistas se valeram, com propriedade, do imaginário da mineiridade, explicado, em parte, pelo fato de o partido ter se enraizado pelo interior de Minas, consolidando-se como uma federação de lideranças locais, detentoras quase absolutas do poder de Estado. Visto como partido de centro por excelência, o PSD tornou-se o maior partido nacional e um dos principais componentes do sistema político-partidário. Figuras proeminentes do PSD na Assembleia de Minas se envolveram diretamente nas conspirações contra o presidente João Goulart. Apesar de terem contribuído com os militares no golpe de 1964, no ano seguinte, acabaram sendo vitimados pelo AI2, que instituiu o fim dos partidos. No entanto, como donos de um capital político necessário ao governo mesmo após o golpe, os representantes pessedistas das elites locais integraram-se à Arena e preservaram seu domínio sobre o aparato público estatal. No Parlamento mineiro, o declínio do PSD pôde ser observado: todos os pedessistas próximos ao governador Israel Pinheiro filiaram-se à Arena e, na 6ª Legislatura da Assembleia de Minas (1967-1971), dos 19 deputados eleitos pelo MDB, apenas dois provinham originalmente do PSD.

Finaliza este volume a resenha do livro *Do interesse à paixão na política: uma trajetória filosófica de Alexis Tocqueville,* publicado por Paula Gabriela Mendes Lima. Resultado do seu doutorado em Ética e Filosofia Política na UFMG, Lima se propõe a analisar e responder o que propulsiona a ação política dos homens democráticos modernos, com base na obra de Tocqueville. Três livros desse pensador são analisados: os dois volumes de *A democracia na América e o Souvenirs*. A autora reconstitui a redescoberta do autor francês, no início do século XX, no campo da filosofia política, por estudiosos contemporâneos, como Raymond Aron, Pierre Manent, Jean-Louis Benoît e Claude Lefort, e reconstrói conceitos fundamentais de Tocqueville, como estado social, aristocracia, democracia, interesse, entre outros.

Para o autor da resenha, **Felipe Freller**, doutor em Ciência Política pela USP e em Études Politiques pela École des Hautes Études em Sciences Sociales (EHESS), dois capítulos se destacam como contribuições originais da obra. Um deles é "*O interesse como princípio da democracia*" (capítulo 3), em que a autora sistematiza as diferentes dimensões em que o interesse é compreendido por Tocquevile como um princípio norteador da sociedade norte-americana. O outro é "*A paixão no processo de consolidação democrática*" (capítulo 5), que talvez seja o mais original de todos, por analisar um livro menos estudado de Tocqueville, Souvenirs. Segundo Freller, "a autora aborda esta obra a partir de uma problemática instigante e inovadora". Isto é, Lima analisa o papel das paixões no processo revolucionário da França de 1848.

Ao encerrar a sua publicação, Lima aborda as possibilidades que se abrem sobre novas pesquisas da obra de Tocqueville. Freller, em sua resenha, sugere duas que podem resultar em novas perspectivas filosóficas sobre a democracia moderna: a primeira seria a relação de Tocqueville com gerações anteriores de liberais franceses que criticaram severamente a filosofia utilitarista. A outra refere-se à visão que Tocqueville tinha sobre o socialismo e as paixões suscitadas por ele, bem como sua relação com o fenômeno geral da democracia. Para Freller, a obra de Paula Lima deve ser lida por leigos e especialistas em Tocqueville. "O que está em jogo no livro de Lima é nada menos do que as potencialidades e os perigos políticos dos interesses e das paixões", finaliza Freller.

Boa leitura!

Marialice Emboava
Editora dos Cadernos da Escola do Legislativo
E-mail: nepel@almg.gov.br

1

Um olhar crítico sobre as críticas às propostas de reforma tributária

DOI: https://doi.org/10.29327/264759.23.39-1

Fabrício Augusto de Oliveira[1]

Resumo: Este trabalho faz uma análise das críticas feitas por um grupo de especialistas em matéria tributária no Brasil sobre as limitações das propostas de reforma tributária que se encontram em tramitação, no Congresso Nacional, para a solução dos problemas que o País enfrenta nessa área, os quais atuam como óbices para a retomada do crescimento econômico. Para tanto apresenta, sinteticamente, as principais sugestões de mudanças propostas, assim como discorre sobre as críticas formuladas por esse grupo. Conclui que, apesar de corretas, em sua maioria, as mudanças por ele propostas para essa reforma são também insuficientes para corrigir as atuais distorções do sistema, dada a limitada visão do grupo sobre o papel do Estado e dos impostos na dinâmica do sistema econômico.

Palavras-chave: Estado. Tributação. Federalismo. Distribuição da renda e da riqueza.

Abstract: *This paper analyzes the criticisms made by a group of tax experts in Brazil about the limitations of tax reform proposals that are being processed in the National Congress to solve the problems the country is facing in this area, which act as obstacles to the resumption of economic growth. To this end, it presents, synthetically, the main suggestions of changes contained in these proposals, as well as discusses the criticisms formulated by this group. It concludes that, although correct, for the most part, the changes proposed by the group for this reform are insufficient to correct the current distortions of*

1 Doutor e mestre em Economia e graduado em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Atualmente, professor da especialização em Poder Legislativo e Políticas Públicas da Escola do Legislativo da ALMG. Contato: fabricioaugusto@hotmail.com. *Lattes*: http://lattes.cnpq.br/7892664942521232. Orcid: 0000-0001-7933-1467.

the system, given the limited view it has on the role of the State and taxes in the dynamics of the economic system.

Keywords: *State. Taxation. Federalism. Distribution of income and wealth.*

JEL Classification: H10; E62; H77; D31.

1 – Introdução

Um grupo de especialistas em matéria tributária no Brasil[2], integrante dos quadros de professores e pesquisadores da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e do Instituto de Direito Tributário (IDP), reunido em um fórum denominado Observatório da Reforma Tributária, debruçou-se sobre as propostas de reforma tributária que se encontram em estágio mais avançado para apreciação do Congresso Nacional e teceu várias críticas ao seu conteúdo e aos resultados que podem com elas ser alcançados.

As propostas são: i) a da PEC 45/2019 do Centro de Cidadania Fiscal (CCiF), que tem como relator o deputado federal Baleia Rossi (MDB-SP), apoiada pelo então presidente da Câmara dos Deputados, Rodrigo Maia (DEM-RJ); ii) a da PEC 110/2019, cujo relator original é o deputado federal Luiz Carlos Hauly (PSDB-PR), defendida pelo ex-presidente do Senado Federal, Davi Alcolumbre (DEM-AP), para a qual foi apresentado um projeto substitutivo, tendo como relator o senador Roberto Rocha (PSDB-BA); e iii) a proposta do Poder Executivo Federal (PL 3.887/20), que propõe a realização da reforma por etapas, começando por dois tributos federais – o PIS e a Cofins.

Com o sugestivo título *Caminhos para a reforma tributária: onde estamos, o que queremos e qual é o caminho para avançar na direção desejada*, o grupo publicou um texto com base em

2 São eles: Fernando Rezende (coordenador); Everardo Maciel; José Roberto Afonso; Marcos Cintra; Márcio Holland; Tathiane Piscitelli; Vilma Pinto e Wagner Ardeo.

suas reflexões sobre o tema, para concluir que, ao contrário do que nelas se promete, "o que está sobre a mesa não é o que dizem" (REZENDE, 2020, p. 9). Como ficou claro por essa mensagem, seu objetivo foi o de desvelar os vários problemas que as propostas apresentam para a solução das várias distorções do sistema tributário brasileiro, podendo, ao contrário do que pretendem, em vez de mitigá-las, ampliá-las ainda mais. É o exame crítico das críticas às mesmas por esse grupo de especialistas que se procura fazer neste trabalho.

As críticas feitas às propostas vão desde a ausência de um diagnóstico mais aprofundado sobre a questão fiscal no Brasil, que permitiria melhor identificar os problemas que devem ser enfrentados, passando pelo questionamento das principais mudanças nelas contidas a respeito da fusão de impostos e de sua transformação em um imposto amplo sobre o valor agregado (IVA), cobrado pelo princípio do destino, para terminar formulando sugestões sobre os caminhos pelo quais uma reforma dessa natureza deveria transitar para se obter melhores resultados.

2 – As críticas do grupo de especialistas às propostas de reforma tributária

Não há necessidade de apresentar uma síntese do conteúdo das mudanças no sistema tributário contidas nessas propostas, pois as mesmas se tornarão claras à medida que as críticas desse grupo de especialistas forem sendo apresentadas. De qualquer forma, para entender melhor o teor dessas críticas, talvez seja bom destacar, de início, os principais objetivos das propostas: i) a simplificação do sistema, com a fusão de vários impostos indiretos em um único tributo, o imposto sobre bens e serviços (IBS); ii) a redução do "custo Brasil", com a extinção de alguns impostos de natureza cumulativa, com o IBS passando a incidir exclusivamente sobre o valor agregado, dele desonerando as exportações e os investimentos, tratando-se, portanto, de um imposto que incide apenas sobre o consumo; iii) a extinção da guerra fiscal travada entre os governos subnacionais, com a incidência do IBS pelo princípio do destino; e iv) a garantia, no tocante à federação,

de que não haverá perda de receitas para estados e municípios com as mudanças propostas, ou seja, de que o novo imposto será neutro do ponto de vista distributivo, ainda que sacrificando algum grau de autonomia dessas esferas de governo.

Fernando Rezende, coordenador do grupo, fez uma síntese dessas críticas na introdução do texto, entre as quais cabe, sinteticamente, destacar:

1. A falta de um bom diagnóstico sobre os problemas do sistema tributário brasileiro, o que teria levado seus formuladores a errar o alvo sobre as mudanças que devem ser feitas, para, só em seguida, definir propostas mais eficientes para sua solução, visando recuperá-lo como instrumento ativo do Estado para o desempenho de suas funções;

2. A falta de um bom diagnóstico os teria levado a concluir que os seus principais problemas se devem, de um lado, à complexidade do sistema, dada pela existência de inúmeros tributos que incidem sobre a mesma base e da diversidade da legislação que os regem; e, de outro, à sua forma diferenciada de incidência, alguns pelo princípio do valor adicionado, outros de forma cumulativa, prejudicando a competitividade da produção nacional;

3. Isso teria conduzido à proposta de fusão de diversos impostos indiretos incidentes sobre a mesma base econômica, transformando-os em um imposto sobre o valor adicionado, cobrado pelo princípio do destino, o que, além de eliminar/reduzir a cumulatividade da tributação, segundo se argumenta, ainda diminuiria a complexidade da legislação, com ganhos para o contribuinte e o fisco, e, de quebra, mas não menos importante, poria fim à guerra fiscal travada entre os governos subnacionais;

4. Ao equivocarem-se, contudo, na identificação do principal problema do sistema tributário brasileiro e não considerarem as novas formas de negócios no capitalismo

contemporâneo, as propostas, tanto da PEC 45 como da PEC 110, podem acarretar ainda mais prejuízos para o mesmo, para as finanças do Estado e para a economia. Isso por algumas razões que passaram desapercebidas de seus formuladores;

5. A primeira seria a de que o principal ponto de estrangulamento da questão fiscal reside no excessivo enrijecimento do orçamento, herança principalmente da Constituição de 1988, com a criação do Orçamento da Seguridade Social, que vinculou uma série de receitas de contribuições, fora do espaço tributário tradicional, para o seu financiamento. Ao ignorarem a principal causa da rigidez orçamentária, que, de acordo com o texto, "algema as mãos do Estado e o torna incapaz de corrigir as enormes disparidades no atendimento dos direitos sociais da população" (SUMÁRIO..., p. 5), as propostas não enfrentam o desafio de solucionar este problema, mantendo em movimento nos trilhos o trem que ameaça e destrói a sustentabilidade das finanças públicas, dando condições para se prosseguir no agravamento da situação;

6. A segunda seria a proposta de criação de um imposto sobre o valor adicionado, pelo princípio do destino, um imposto que, se adequado para cadeias produtivas que vão agregando progressivamente mais valor, permitindo o aproveitamento do crédito que vai sendo gerado em cada etapa do processo de produção e comercialização, garantindo a não cumulatividade do imposto, é inadequado para as novas formas de negócios na atualidade do sistema capitalista. Com o avanço da Terceira Revolução Industrial e da revolução digital, que têm tornado os serviços a principal base da tributação, em que o maior valor é gerado nas etapas iniciais das transações, dificultando o aproveitamento do crédito, já que os débitos vão diminuindo, a questão da cumulatividade perde importância, assim como o princípio da neutralidade da tributação (REZENDE, 2020, p. 24-25), ficando também mais

difícil identificar o destino do bem/serviço. Nessa visão, o IVA proposto seria um imposto pertencente à história do passado do sistema, não à de seu futuro.

Deixemos Holland (2020, p. 66), em seu texto, *Reforma tributária e os riscos de piorar*, esclarecer melhor o que seria essa economia digital. Para ele, trata-se de uma economia em que "[...] o mundo digital se funde com o mundo físico e biológico. [Nele] as tecnologias são disruptivas, associando inteligência artificial, técnica de aprendizado por máquinas (*machine learning*), *big data*, automação, impressora 3D, internet das coisas (*Iot – Internet of Things*). Trata-se de um novo mundo poupador de capital e intensivo em conhecimento, com negócios em crescimento exponencial". Mas a PEC 45 nada diz sobre esse novo mundo e se prende às velhas formas de "tributação sobre o consumo nos moldes dos anos 1960 do velho IVA", devendo agravar ainda mais a regressividade do sistema tributário;

7. Nessa etapa de desenvolvimento do capitalismo, em que os serviços têm aumentado crescentemente seu peso na geração do PIB, as receitas vinculadas ao financiamento da Seguridade tendem a aumentar a sua fatia no bolo tributário, agravando o problema da rigidez orçamentária e aumentando as dificuldades para sustentar o equilíbrio fiscal. As propostas apresentadas não atentam, em parte alguma, para essa questão, iludidas com a visão de que o novo imposto proposto, o IBS ou mesmo o CBS do governo federal, será capaz, por si, de remover essas dificuldades e as travas do crescimento econômico;

8. Mas as propostas pecam ainda em outras questões relativas ao novo imposto, o IBS. Como já demonstrado na experiência internacional, a adoção de uma alíquota única para o IBS[3], além de tornar mais atrativa a sone-

3 Os especialistas da FGV e do IDP consideram que a alíquota única, que pode atingir 30%, tenha sido subestimada nas propostas (na PEC 45, a alíquota chega

gação, pode aumentar a já elevada regressividade da tributação indireta. Nem a devolução do imposto para as camadas de baixa renda prevista em ambas propostas será capaz de mitigar essa regressividade, até mesmo por ser o sistema proposto para essa finalidade de difícil operacionalização;

9. As propostas assumem ainda o compromisso de não aumentarem a carga tributária, uma medida inaceitável no País, no qual ela representa algo próximo de 35% do PIB. Não aumentar a carga tributária não significa, contudo, que não haja sua redistribuição entre os setores da atividade econômica e, nessa questão, como aponta o trabalho de Maciel (2020, p. 42-44), as mudanças propostas dão origem a uma legião considerável de perdedores e de muitos poucos ganhadores, revelando as dificuldades que os primeiros devem enfrentar para continuar em pé. Entre as maiores vítimas podem ser destacados os optantes do regime especial do lucro presumido, um universo de contribuintes que pode chegar a 2 milhões de contribuintes (profissionais liberais, pequenos prestadores de serviços, comerciantes e industriais) para os quais as alíquotas do novo imposto podem crescer de 211% a 500%, aumentando – e muito! – sua carga tributária individual; os optantes do regime do Simples, que terão reduzida sua capacidade de transferir direitos creditórios para contribuintes tributados por outros regimes; e os setores sujeitos, no PIS/Cofins, à substituição tributária (bebidas e tabacos) ou à incidência concentrada (combustíveis, alimentos, produtos farmacêuticos), de acordo com Maciel (2020, 2020, p. 42-44).

   Ou seja, as propostas transferem parcela não pequena da carga tributária para o setor de serviços, asfixiando-o com mais impostos, o que deve provocar um aumento de preços das "mensalidades escolares, consultas

a 25% e, na PEC 110, a 23%),

médicas e outros serviços prestados por profissionais liberais, das prestações da casa própria, dos livros, das diárias de hotéis etc." (MACIEL, 2020, p. 42-44). Em compensação, os grandes ganhadores dessas mudanças são representados pelos produtos integrantes de cadeias produtivas longas – basicamente a indústria – e, no caso da PEC 45, também as instituições financeiras que, tributadas pelo PIS-Cofins no regime atual, seriam totalmente desoneradas, o que não deve causar estranheza, considerando que o Centro de Cidadania Fiscal (CCiF) conta, entre seus financiadores, com a participação do Banco Itaú e o apoio do Banco Bradesco.

10. Até mesmo a questão da simplificação do sistema, que aparece como um de seus principais motivos, pode não ocorrer com a fusão desses impostos, tornando-o ainda mais complexo. Isso porque, de um lado, no longo prazo da transição estabelecido, o contribuinte terá de conviver com dois sistemas distintos de impostos, os quais poderão ir muito além do previsto, dada a tradição brasileira de prorrogar o prazo fixado para a vigência de novas regras em matéria tributária.

    Além disso, não se pode fazer qualquer inferência a respeito dos ganhos de eficiência do sistema proposto, já que os contribuintes conviverão com os dois sistemas por 10 anos, sem mudanças em sua legislação, enquanto perdurar essa transição, predominando um ambiente de incertezas e de inseguranças jurídicas.

    Tudo isso, sem falar no fato de que, nas duas PECs, a introdução de muitos dispositivos, ricos em detalhes, inclusive no capítulo das disposições transitórias que tratam do processo de transição, pode aumentar o potencial de geração de arguições de inconstitucionalidade, de conflitos e de ampliação dos litígios no Judiciário. Neste caso, a pretensa simplificação se traduziria em bem maior complexidade do sistema.

11. As maiores dificuldades para avaliar seus resultados e impactos sobre os setores, os entes federativos e sobre o nível de preços decorrem do fato, como chama ainda a atenção Maciel (2020, p. 38-39), de que nenhuma das propostas disponibiliza a memória de cálculo para que essas simulações possam ser avaliadas, obrigando os que vão deliberar sobre a matéria, principalmente os parlamentares, simplesmente a acreditarem em suas promessas de que o imposto não aumentará a carga tributária, de que são neutras do ponto de vista da repartição das receitas entre os entes federativos, de que contribuirão para a redução do grau de regressividade da tributação indireta e de que conseguirão simplificar o sistema, o que é extremamente duvidoso pelas mudanças que realiza. Mas não é só.

12. De acordo com os autores dessa crítica, para ser bem-sucedida, uma reforma do sistema tributário deve ser encarada como um *processo* no qual se traça o caminho e se define a estratégia para percorrê-lo, com flexibilidade suficiente para se adaptar a novas condições da economia e a visões distintas sobre o tema num mundo em constantes transformações; com *rigor*, evitando a inclusão no texto de termos imprecisos, como o da não cumulatividade, que permitam interpretações distintas para evitar questionamentos judiciais e que terminam exigindo uma legislação adicional, tornando-o mais complexo para dirimir dúvidas sobre o imposto; e com *simplicidade e transparência*, que não pode ser medida apenas com base na existência de múltiplos impostos e no tempo que se gasta para pagá-los, mas na estabilidade e solidez das regras, para evitar surpresas para o contribuinte e um ambiente de incertezas e insegurança jurídicas; assim como, para sua realização, há necessidade de se contar com um cenário econômico e social mais *oportuno*, o que não ocorre na atualidade,

devido aos impactos econômicos e sociais provocados pela pandemia da covid-19.[4]

13. De qualquer forma, como ainda se argumenta na crítica, enquanto não se define claramente a estratégia a ser seguida, muita coisa pode ser feita para se melhorar o arcabouço tributário. Por meio da legislação infraconstitucional, poderá ser feita a limpeza do terreno que levará à reforma, reduzindo os custos do atual sistema. A reestruturação tributária deve procurar respostas para um dos problemas mais inquietantes do País na atualidade, que é a capacidade de o Estado financiar as despesas com o regime de proteção social.

14. Essa questão é tão mais grave quando se considera que as transformações tecnológicas que estão ocorrendo no mercado de trabalho têm levado à erosão crescente das bases de financiamento da Seguridade, ao mesmo tempo em que há uma pressão também crescente de se avançar na desoneração dos salários pagos aos trabalhadores, com o objetivo de reduzir os custos das empresas, aumentar seu poder de competitividade e gerar mais empregos. No entanto, o foco das mudanças estar concentrado na solução do financiamento do sistema de proteção social.

Nada disso está contemplado nas propostas de reforma tributária que estão em discussão no Congresso Nacional. Por isso, o texto é taxativo ao concluir que as propostas aumentam os problemas para o país escapar da armadilha fiscal do baixo crescimento ao inserir no texto constitucional novas presilhas, deixando-nos amarrados ao passado, sem capacidade de abrir novas trilhas para o futuro. Ou seja, por não contarem com um bom diagnóstico dos problemas fiscais e do sistema tributário no Brasil, não atentarem para as mudanças que estão ocorrendo nas formas de organização da produção no mundo capitalista,

4 Críticas mais aprofundadas sobre estes problemas se encontram no trabalho de MACIEL (2020).

que influenciam e modificam as bases da tributação, as propostas das PECs 45 e da 110, e também a de criação da CBS pelo governo federal, pretendem repavimentar os caminhos do futuro com base em instrumentos anacrônicos do passado. Isso não pode dar certo. Por essa razão, a advertência feita de que "o que está sobre a mesa não é o que dizem".

3 – A crítica da crítica

É possível concordar com a maioria das críticas feitas às propostas, considerando que efetivamente não enfrentam os principais problemas da situação fiscal do País, mas também é necessário discordar de alguns pontos abordados por esse grupo de especialistas da FGV e do IDP no que diz respeito tanto aos problemas do sistema tributário brasileiro como à leitura que fazem do significado dos impostos e do papel do Estado nesse processo.

Embora o estudo não se proponha, nesse texto, a apresentar uma proposta de reforma como um "prato feito", como aconteceu com as que se encontram sobre a mesa, por considerá-la que depende de um bom diagnóstico dos problemas e de uma boa definição da estratégia e do caminho a ser percorrido para implementá-la, o que deve ocorrer em etapas posteriores, a análise feita revela para onde não se deve ir, e é com base nas críticas que realiza ao seu conteúdo que se podem extrair elementos para abordar, também criticamente, alguns de seus problemas.

É bem verdade que a questão do engessamento do orçamento representa, há já algum tempo, um dos principais problemas que obstam a correção dos desequilíbrios fiscais do Estado brasileiro, o que, de fato, as propostas não tratam. Essa, no entanto, é uma questão que diz respeito mais especificamente ao campo fiscal considerado de forma mais ampla, ou seja, ao conjunto de receitas e despesas administradas pelo Estado, das quais resultam os resultados orçamentários, e não especificamente do sistema de impostos do País. Pretender

que uma reforma de impostos apresente uma solução para um problema dessa envergadura, que necessita de mudanças na estrutura de gastos e na própria política monetária para reduzir os encargos da dívida pública, ainda mais com as limitações que apresentam até mesmo para a modernização tributária, é forçar a mão na crítica para desqualificá-las.

Embora não esteja claro nessa crítica, é possível que ela se refira ao fato de as propostas de reforma tributária estarem sendo vendidas por seus autores como uma verdadeira panaceia para resolver os problemas do País, o que não é o caso. A questão é bem mais ampla, exigindo a realização de um bom diagnóstico sobre a situação do quadro fiscal em todas as suas dimensões para auxiliar na remoção dos principais obstáculos ao crescimento. Se for isso, de fato a reforma tributária, ainda mais nos termos propostos, não será capaz de dar conta do caos existente, exigindo reformas em outros campos. Mas, para isso, é mais do que necessário também deixar claro aonde se pretende chegar, o que não é tratado na crítica que é feita às propostas.

Sabidamente, tal como existe hoje, o sistema tributário opera como um instrumento antiequidade, anticrescimento e antifederação, que reforça o quadro de desigualdades no País, o que deveria ser um ponto central em qualquer proposta de reforma. As críticas que devem ser feitas às propostas têm, necessariamente, de levar em conta essa questão, ignorada pelo grupo de especialistas, apegado ao mantra de buscar soluções para o País escapar da armadilha fiscal e sair da zona de estagnação/baixo crescimento. Sabe-se, contudo, que essa estratégia não é suficiente para tanto, dados os inúmeros problemas da economia brasileira.

Um dos principais problemas do sistema tributário brasileiro diz respeito ao enorme peso da tributação indireta *vis-à-vis* a tributação direta, o que é altamente prejudicial para o crescimento econômico e para a questão da equidade. Como mostra a Tabela 1, enquanto no Brasil o imposto de renda cobrado da pessoa física e da pessoa jurídica não vai além de 21% da arrecadação (incluindo a CSLL), no conjunto dos paí-

ses da OCDE essa participação chega a 34%, sendo ainda mais expressiva em alguns países desse bloco, como na Dinamarca (63%) e Noruega (39,4%), para ficar com alguns exemplos, e até mesmo nos Estados Unidos (49,1%), onde é maior a ojeriza pelo Estado, de acordo com os dados de 2015 da OCDE (2015). Uma mudança na composição dessa estrutura seria altamente benéfica para os objetivos pretendidos de crescimento econômico e de diminuição das desigualdades no País. Mas, enquanto as PECs 45 e 110 praticamente ignoram essa possibilidade, dada a ênfase na reforma da tributação indireta, o grupo de especialistas da FGV e do IDP também a descarta, assim como despreza o objetivo de imprimir maior progressividade na tributação, um princípio caro às finanças públicas, mas que tem sido simplesmente ignorado até mesmo por governos de esquerda no Brasil.

Não se pode deduzir por esses números não tão consideráveis do IR, em termos de sua participação na carga tributária, que são os mais ricos que contribuem mais expressivamente para a arrecadação. Desde que a Receita Federal começou a publicar, em 2013, os rendimentos totais dos contribuintes (tributáveis, não tributáveis e subtaxados), essa visão se desfez e tornou-se evidente ser principalmente a "classe média alta", que ganha entre 20 e 40 salários, a que mais contribui para essa arrecadação, sendo onerada com uma alíquota média de 12%, enquanto os que estão no topo de pirâmide, que recebem acima de 40 salários mínimos, são taxados com muita camaradagem, contribuindo, em relação à renda total obtida, muito pouco para os cofres públicos, confirmando também a alta regressividade desse imposto[5].

5 Para esses números e essa análise, ver GOBETTI; ORAIR, 2017, p. 267-286.;. E também: OLIVEIRA; BIASOTO, 2017.

Tabela 1 – OCDE e Brasil: composição da carga tributária, por tipo de impostos – 2015

Países	Renda	Patrimônio	Consumo	Outros	Total	CT (% PIB)
Alemanha	31,2	2,9	27,8	38,1	100,0	37,1
Bélgica	35,7	7,8	23,8	32,7	100,0	44,8
Chile	36,4	4,4	54,1	5,1	100,0	20,5
Coreia do Sul	30,3	12,4	28,0	29,3	100,0	25,2
Dinamarca	63,1	4,1	31,6	1,2	100,0	45,9
Espanha	28,3	7,7	29,7	34,3	100,0	33,8
Estados	49,1	10,3	17,0	23,6	100,0	26,2
Unidos	23,5	9,0	24,3	43,2	100,0	45,2
França	27,7	3,8	29,6	38,9	100,0	37,4
Holanda	43,0	6,4	32,6	18,0	100,0	23,1
Irlanda	31,8	6,5	27,3	34,4	100,0	43,3
Itália	31,2	8,2	21,0	39,6	100,0	30,7
Japão	39,4	2,9	30,4	27,3	100,0	38,3
Noruega	30,2	3,7	38,4	27,7	100,0	34,6
Portugal	35,3	12,6	32,9	19,2	100,0	32,5
Reino Unido	35,9	2,4	28,1	33,6	100,0	43,3
Suécia	20,3	4,9	44,3	30,5	100,0	25,1
Turquia	34,1	5,5	32,4	28,0	100,0	34,0
Média OCDE	21,0	4,4	49,7	24,9	100,0	32,6
Brasil*						

Fontes: OCDE. Revenue Statistics Comparative Tables. 2015. Disponível em: https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode_REV. Acesso em: 10 out. 2019.; Receita Federal Brasileira. *Carga Tributária de 2015.* Brasília: Receita Federal, Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros, 2015.

(*) inclui CSLL no Imposto de Renda

Devem-se reconhecer posições mais favoráveis a essa questão no grupo, como, por exemplo, no texto de Holland, *Reforma tributária e os riscos de piorar*, no qual ele inclui o princípio da justiça fiscal entre os atributos de um bom sistema tributário (HOLLAND, 2020, p. 63 e 73) e a sugestão de se criar um "imposto de renda negativo" (HOLLAND, 2020, p. 68), além de afirmar não ser "[...] aceitável que se trata de uma reforma ampla, como apregoam seus autores, por não incluir nas mudanças uma reforma da tributação sobre a renda, o patrimônio, a propriedade e a folha de salários" (HOLLAND, 2020, p. 64-65 e 69),

Contrariamente, se o texto síntese de consenso elaborado por Rezende estiver traduzindo de fato o pensamento desse grupo, o que não parece ser bem o caso à luz da leitura individualizada dos demais textos do documento, nele constata-se a convicção de não ser possível "defender o aumento de impostos que oneram as bases tradicionais, *como o consumo e a renda, que já são explorados além do recomendado*" (REZENDE, 2020, p. 19, grifos nossos) e, consequentemente, nem a sua composição. E mais: "nem defender medidas baseadas em argumentos de melhoria da progressividade da tributação, sem atentar para os riscos envolvidos [presume-se que se está referindo à possibilidade de fuga de capitais diante do tratamento desfavorável para a riqueza] e para a regressividade do gasto" (*ibidem*). Dessa maneira, descarta quaisquer mudanças no sistema de impostos que tenha como objetivo, a redução das desigualdades, remetendo a solução dessa questão para o campo do gasto, onde acredita que a mesma teria maior eficiência (REZENDE, 2020, p. 13)[6].

Não existem dúvidas sobre a importância dos gastos públicos, especialmente com políticas sociais, tanto para aumentar a força do crescimento econômico como para reduzir as desigualdades de renda. Pesquisas realizadas por Silveira (2011) e Castro (2018) são unânimes em concluir, com os resultados encontrados, que uma estrutura de gastos públicos sociais progressiva é benéfica não somente para a redução da desigualdade, na medida em que favorece as camadas de menor poder aquisitivo da população, como também para o crescimento, pois estimula o consumo e, consequentemente, exerce efeito multiplicador sobre o produto. É preciso, no entanto, chamar a atenção para algumas questões que podem neutralizar seus efeitos ou dificultar a aprovação de políticas dessa natureza.

6 Essa questão é retomada mais à frente do texto (REZENDE, p. 26) com uma abordagem um pouco diferente quando se afirma que a progressividade do sistema deve ser buscada com a combinação dos dois instrumentos, o dos tributos e o dos gastos, embora com a advertência de que "[...] alguma regressividade na tributação pode ser mais do que compensada por uma maior progressividade do gasto em benefício do país e de sua população".

Como chama a atenção Castro (2018, p. 230), uma estrutura progressiva de gastos sociais pode ter seus efeitos distributivos em parte anulados no caso de se contar com uma estrutura tributária altamente regressiva, como notoriamente é o caso do sistema de impostos no Brasil. Como a PEC 45 e a 110 não dedicam atenção a essa questão da regressividade da tributação, a não ser marginalmente, e a crítica feita aos seus formatos praticamente a ignora, pelo menos no texto-síntese de Rezende, propondo deslocar essa preocupação para o campo do gasto e praticamente deixar de lado compromissos com a progressividade dos impostos, pelos prejuízos que provoca para o funcionamento mais harmônico do sistema econômico, dados os riscos de fuga de capitais para outros países diante da queda das fronteiras nacionais, essa tese fica extremamente enfraquecida. Mas isso não é tudo.

A tese de que a distribuição progressiva dos gastos públicos é mais eficaz do que a tributação para reduzir as desigualdades de renda, devendo-se deixar de lado a tributação para esse objetivo, pelos efeitos perversos que provoca para o sistema econômico, é daquelas brilhantes ideias que nasceram dos que se opõem à cobrança de tributos do capital e das altas rendas, sob os mais diversos argumentos de teorias anacrônicas do passado. Por isso, a importância que passou a adquirir essa proposta de restringir ao campo do gasto a função de redução das desigualdades. Acontece que ela ignora uma questão crucial que ocorre na definição das prioridades do Estado, ou no orçamento: a correlação das forças políticas no parlamento.

Mesmo nas sociedades democráticas, nas quais a população elege livremente seus representantes, o maior poder econômico das classes dominantes tende a desequilibrar a composição dessa representação a seu favor, pois detém maior influência para entronizar nos aparelhos do Estado, tanto do Judiciário como do Executivo, membros que defendem seus interesses. A luta travada para receber benefícios do Estado costuma ser, em decorrência disso, totalmente desigual, dificultando a aprovação de políticas redistributivas, com os gastos assumindo, geralmente, feição regressiva, já que mais favoráveis às classes

mais abastadas. No Brasil, para garantir recursos para as áreas sociais, os constituintes de 1988 procuraram garantir recursos cativos no orçamento, com as vinculações estabelecidas para a Seguridade, o que só comprova os riscos de se jogar exclusivamente para essa arena a definição de políticas de cunho redistributivo, como defendido no texto-síntese de Rezende, embora não seja uma opinião consensual de todo o grupo, pelo que se depreende da leitura de seus textos.

A ênfase dada no texto a respeito do anacronismo do IVA como imposto na era moderna do capitalismo, em que está ocorrendo o avanço da revolução digital, carece, também, de precisão histórica e de conhecimento das particularidades e especificidades de cada país, aspecto nele tão defendido e ressaltado. Embora o avanço das novas tecnologias, impactando o mercado de trabalho, e das facilidades propiciadas pelo livre trânsito do capital pelo mundo estejam provocando uma erosão das bases tributárias tradicionais, especialmente das receitas que incidem sobre a folha de pagamento, dadas as mudanças nas formas do emprego, e do imposto de renda das empresas, por meio de vários recursos propiciados por esse novo quadro – a existência de paraísos fiscais e do mecanismo dos preços de transferência, por exemplo –, ainda se trata de um processo em curso que avança de forma desigual pelo mundo e que, em muitos países, ainda não destronou as "velhas cadeias" produtivas de bens e serviços a que o texto se refere, especialmente nas economias emergentes, como o Brasil, onde ainda são predominantes. Embora seja correto apontar as mudanças que estão ocorrendo nas bases da produção e da distribuição, que estão exigindo mudanças nas bases da tributação, não se pode ignorar – e este é um erro histórico – a existência das cadeias produtivas que continuam em cena e, em muitos países, de forma expressiva. E, para estes, a questão da não cumulatividade do imposto continua importante[7].

7 Não se pode considerar que todos os membros do grupo concordam com essa visão sobre o IVA. José Roberto Afonso, por exemplo, em entrevista ao *Valor Econômico*, de 21 de setembro, é taxativo ao afirmar que "o problema não é o IVA. Sempre defendi e continuo defendendo este imposto". E que, "o maior problema

Em geral, nos textos dos especialistas, a questão federativa, também um dos principais problemas que emperra o avanço das reformas no País e mantém os governos subnacionais servis aos desejos do Poder Central, não merece um exame mais acurado sobre os melhores caminhos que devem ser trilhados para sua solução. Exceção se faz ao artigo de Tathiane Piscitelli[8], que analisa as limitações da PEC 45 para a autonomia dos governos subnacionais, considerando-a uma "verdadeira ofensa federativa", na medida em que a arrecadação passa a ser centralizada no comitê gestor, com a União desfrutando de poder para fazer o bloqueio de repasses em caso de os estados e municípios não honrarem suas dívidas, ao mesmo tempo que estes ficam proibidos de realizar política tributária, por ser vedada a concessão de benefícios e incentivos de qualquer natureza, o que pode, ao contrário do que se apregoa, enfraquecer essa autonomia (PISCITELLI, 2020, p. 53-54). Nos demais textos, não há menções importantes sobre a necessidade de encontrar soluções para outras questões cruciais do federalismo, tais como: o elevado nível de endividamento desses governos; o desequilíbrio existente entre suas responsabilidades na provisão de políticas públicas e o seu financiamento; nem sobre a necessidade de fazer, como previsto na Constituição de 1988, uma revisão do inconsistente sistema de partilha de impostos, prejudicial para o maior equilíbrio da federação[9].

---

das propostas de reforma está na inoportunidade de seu debate no contexto da pandemia".

8 PISCITELLi, Tathiane. Pacto federativo, injustiça e questões práticas: os problemas que a PEC 45 suscita. *In:* REZENDE, Fernando *et. al. Caminhos para a reforma tributária: onde estamos, o que queremos e qual é o caminho para avançar na direção desejada.* Rio de Janeiro: Observatório da Reforma Tributária, 2020.

9 Holland (2020, p. 81-84) também dedica parte apreciável de seu texto para abordar a necessidade de se levar em consideração na forma a questão das desigualdades regionais na federação brasileira e também o desprezo com que a proposta da PEC 45 trata a questão do pacto federativo, mas não avança na identificação de suas principais fragilidades, nem nas medidas necessárias para superá-las.

Tem-se clareza de que várias dessas questões não dependem apenas de uma reforma tributária, exigindo mudanças bem mais amplas, que demandam o mapeamento dos problemas e negociações entre os atores envolvidos e mais afetados para se chegar a um consenso sobre sua solução, o que só confirma as limitações das propostas em discussão para a superação das dificuldades que o País enfrenta.

De qualquer forma, repousa, nas características que deve ter o novo imposto numa reforma do sistema, o descompromisso do grupo de especialistas com a questão da equidade da tributação, de acordo com a leitura feita por Rezende. Valendo-se da imagem criada pelo escritor italiano nascido em Cuba, Ítalo Calvino, sobre as qualidades que deveriam ter os textos literários no milênio atual e equiparando-as às do imposto, este deveria contar com as seguintes características: leveza, rapidez, exatidão, visibilidade, multiplicidade e consistência (REZENDE, 2020, p. 19). Embora a imagem de Calvino seja bela, o grupo, ao usá-la para caracterizar o tributo, retirou deste todo e qualquer significado político e pôs, para escanteio, uma das principais virtudes de que ele deve ser revestido, como defendido pelos grandes economistas que trataram deste tema: a da *justiça fiscal,* que simplesmente diz que devem pagar mais os que ganham mais.

De qualquer maneira, embora não revele o caminho que propiciaria à reforma da tributação dar melhores frutos para o País, é possível encontrar no texto escrito por Marcos Cintra, *Sabedoria convencional e questionamento crítico*, pistas de sua proposta de um novo sistema tributário. Para Cintra,

> as bases e os conceitos fundamentais da política tributária e dos tributos utilizados hodiernamente são as mesmas de um século atrás, [inviáveis diante da] desmaterialização do valor, o desaparecimento das fronteiras nacionais e a perda de capacidade de administração tributária dos Estados nacionais (CINTRA, 2020, p. 93-94).

Para ele, como um terremoto maior que nove graus na escala Richter desabando sobre o mundo capitalista, a nova ordem

econômica, assentada na globalização dos mercados e nas novas tecnologias, está varrendo do cenário as bases econômicas da revolução industrial e, consequentemente, suas bases de tributação, ao provocar uma verdadeira revolução nas formas de prestação de serviços, nos processos produtivos, na gestão pública, nas operações de vendas e compras de produtos e serviços, independentemente da localização física das empresas e dos consumidores. Com isso, está despindo o fisco de instrumentos de controles que, se funcionavam bem no passado, numa economia analógica, perderam eficácia numa economia globalizada e digital, em que as trocas têm se tornado crescentemente desmonetizadas.

Isso se deve não apenas à maior mobilidade e fluidez adquirida pelas bases tributárias tradicionais – a renda, o patrimônio, o consumo e a folha de pagamento – mas também devido à falta de avanços no processo, que antes permitia ao fisco acompanhar, controlar e classificar esses fluxos e suas representações materiais para estabelecer a tributação. Nesse novo mundo, não somente o capital mas também o trabalho têm encontrado várias formas de escapar da tributação, por meio de vários artifícios propiciados pelo sistema – paraísos fiscais, preços de transferência, migração para outros centros com melhor tratamento tributário para o trabalho, por exemplo –, por não terem de fincar pé em um território físico para operar, erodindo essas bases de tributação. O próprio consumo está perdendo as características que permitiam situar sua ocorrência num determinado local para a cobrança do tributo.

Além de os bens e serviços poderem ser adquiridos em qualquer lugar do mundo por meio do comércio eletrônico, dificultando saber de onde vieram e para onde irão, tornando a questão do princípio do destino irrelevante, produtos e serviços têm crescentemente se mesclado, sem distinção entre atividades secundárias e terciárias, num processo conhecido como *servicificação* (a onda que vem com a Internet das Coisas), ou o *Product-as-a-Service*, que tem se transformado em pesadelo para algumas cadeias de produção de bens e serviços, como bancos, hotéis, táxis comuns, montadoras de automóveis, um

processo que veio para ficar e que, tudo indica, deve continuar se estendendo para vários outros setores.

Diante dessas mudanças, a conclusão de Cintra é a de que "os sistemas tributários tradicionais não mais atendem as necessidades do mundo globalizado comandado pela rápida inovação, pela *servicificação* e por novos modelos de negócios e de organização da produção e distribuição de bens e serviços" (CINTRA, 2020, p. 95) e de ser necessário encontrar novas bases de tributação pelo Estado nesse mundo digital, já que as antigas estão encolhendo.

Para Cintra (2020, p. 97), nesse novo mundo em que a moeda manual tende a desaparecer, persiste, do velho sistema, "a onipresença do pagamento e a contrapartida monetária de qualquer transação econômica." É, portanto, nessa base imponível que a atenção do Estado deve se voltar para explorá-la, considerando que além de ser um "mecanismo que permitiria o rastreamento das atividades econômicas, propiciaria ampla base de incidência que sintetiza praticamente todas as bases tributárias utilizadas na economia moderna" (idem, p. 97-98). Essa "nova forma de cobrança de tributos incidindo diretamente sobre a moeda eletrônica que circula no sistema bancário", eliminaria todos os inconvenientes do atual sistema, em termos de brechas para a elisão e a sonegação fiscal, além de "dispensar a parafernália de regras, papeis e controles físicos dos tributos convencionais que impõem custos elevadíssimos para os governos e as empresas" (idem, p. 98). Daí, sua conclusão de ser "[...] no ambiente digital envolvendo as transações financeiras que reside a nova e promissora base de cobrança de impostos para o financiamento dos Estados modernos."

Ou seja, a de um Tributo sobre a Transação Financeira (TTF), que, apesar de cumulativo, característica que deixa de ter relevância nas formas dos negócios no mundo digital, é melhor que o IVA em termos de simplicidade, economicidade e produtividade[10].

10 Fernando Rezende (2020) aparece como entusiasta e defensor de um novo imposto mais adequado ao mundo digital para adaptar o sistema às mudanças modernas do capitalismo, embora não necessariamente com a mesma amplitude e forma

A criação de um imposto sobre as movimentações financeiras, um TTF, sempre foi o sonho de criança de Cintra: começou com a proposta de um imposto único ainda na década de 1990 para substituir todos os demais impostos da estrutura tributária. Apesar do apoio recebido principalmente de alguns setores da economia, como o do comércio, que patrocinou as campanhas feitas a seu favor, tal proposta nunca foi à frente ou recebeu apoio acadêmico dos maiores tributaristas do mundo. Ainda assim, essa ideia nunca foi por ele abandonada, convicto de se tratar de uma "grande revolução tributária", e ressurge, na atualidade, como o imposto mais adequado à era digital.

Trata-se, contudo, de imposto divorciado de todos os princípios da tributação, o da neutralidade, o da não cumulatividade e o da progressividade, os quais, como se argumenta no texto publicado pelo grupo de especialistas, perderam importância na era digital, e que despe o Estado de qualquer conteúdo político, como uma instituição que nasce da sociedade civil e representa seu espelho, como se as classes sociais não mais estivessem sendo representadas em seus aparelhos, com suas diferenças sociais, de renda e de riqueza. Um imposto, inclusive, que ignora, em países federativos, a necessidade de dar aos entes que compõem a federação condições para que tenham capacidade própria de financiamento, para não terem de se submeter às imposições do que detém maior poder.

Não há como discordar de que a era da economia digital, ao incorporar a internet, as novas tecnologias e os dispositivos digitais nos processos de produção, na comercialização e distribuição de bens e serviços, mudando as formas nas relações de trabalho e adotando o dinheiro eletrônico em substituição à moeda física, tem deixado para trás muito da atividade econômica anterior e exigido a criação de novos instrumentos e de equipamentos inovadores em todos os campos, inclusive no

do TTF de Cintra. Na entrevista ao Valor Econômico, de 21 de setembro, considera, referindo-se à Contribuição Provisória sobre a Movimentação Financeira (CPMF), que "toda inovação que chega antes da hora é rejeitada". Mas que, "precisamos de uma nova base tributária para a economia digital. O termo CPMF ficou estigmatizado, mas precisamos discutir sem preconceito, debater isso de forma isenta".

tributário. *Start-ups* (empresas menores que operam com baixo custo, mas com ideias e tecnologias inovadoras), inteligência artificial, robôs na indústria, carros teleguiados, economia compartilhada, aplicativos em geral para vários negócios, pagamentos eletrônicos, dispensando a moeda manual, entre outras novidades, fazem parte dessa nova realidade. Estudo realizado pelo *Oxford Economics*, de 2017, registrou que a economia digital já respondeu, em 2016, por 15,5% do PIB global, podendo chegar a 24,5% em 2025. No Brasil, a estimativa é que atingiu 22% em 2020, com tendência de crescimento.

Isso não significa que tenham desaparecido os fatores de produção – capital, trabalho – ou as bases tradicionais da tributação – lucros, salários, ganhos financeiros etc. –, mas apenas que estão em processo de transformação, tornando-se menos visíveis física e espacialmente, em melhores condições de escapar do controle do fisco para o pagamento de suas obrigações tributárias. Por trás da economia digital, existem empresas, proprietários do capital, trabalhadores e especuladores, a menos que o capitalismo tenha deixado de ser o capitalismo. O que se torna necessário, nessas condições, não é simplesmente renunciar à cobrança de tributos que incidem sobre as bases econômicas que representam a essência desse modo de produção, mas se valer também da revolução digital para aperfeiçoar e aprimorar a fiscalização e os controles sobre as novas formas de operação da economia, como vem sendo feito em vários países e em estudos das instituições multilaterais. E, para isso, o próprio imposto cobrado sobre as movimentações financeiras, com uma alíquota reduzida, pode ser um importante instrumento utilizado para suprir o fisco dessas informações. Mas não como o *santo graal* da nova tributação, como parece sugerir a posição desse grupo, expressa no texto-síntese.

O fato é que, ao colocarem sob questionamento os princípios que hoje balizam a tributação, como os da cumulatividade, da neutralidade e da progressividade, os autores do texto parecem dar preferência por um imposto "simples, barato, fácil de arrecadar e de grande transparência e visibilidade" para a população, por meio dos pagamentos digitais, divorciado de seus fatos geradores. Nesse caso, lucros, salários e ganhos especulativos de qual-

quer natureza deixariam de existir e o tributo se transformaria apenas em um meio para o Estado arrecadar sem os inconvenientes atuais de ser acusado de estar favorecendo ou beneficiando uma ou outra classe social e de produzir indesejáveis impactos econômicos e sociais com a tributação, pondo cobro às polêmicas que esse tema suscita desde os primeiros economistas que trataram dele. Uma façanha, mas nada surpreendente: os tributaristas brasileiros há muito se consideram capazes de fazer verdadeiras "revoluções tributárias", embora o mundo nem sempre acompanhe seus passos, como ocorreu com Everardo Maciel, que, em 1995, por meio da Lei 9.249/95, isentou os dividendos e as remessas de lucro para o exterior do pagamento do Imposto de Renda e criou a excrescência da figura do Juros sobre o Capital Próprio (JCP), que taxa exclusivamente a distribuição de dividendos nessa forma à reduzida alíquota de 15%, acreditando estar se antecipando às mudanças tributárias no mundo.

4 – Conclusões

As críticas dos especialistas da FGV e do IDP às propostas de reforma tributária das PECs 45 e 110 e também à do governo federal revelam, acertadamente, as limitações desses projetos. Mas, pelo que se depreende da leitura do texto *Caminhos para a reforma tributária: onde estamos, o que queremos e qual é o caminho para avançar na direção desejada*, seus autores têm uma visão limitada da economia, do Estado e do papel dos impostos. Assim, tudo leva a crer que os estudos que os especialistas prometem realizar não apresentarão propostas que solucionem as principais mazelas do sistema tributário brasileiro.

5 – Referências

AFONSO, José Roberto. Entrevista: Reforma está no caminho errado, diz grupo de especialistas. *Valor Econômico.* São Paulo, 19, 20 e 21 de setembro de 2020.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição n. 45**, de. Disponível em: https://www.camara.leg.br. Acesso em: 20 jan. 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Proposta de Emenda à Constituição n. 110**, de 2019. Disponível em: https://www25.senado.leg.br. Acesso em: 20 jan. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei 3.887**, de 2020. Disponível em: https://www.camara.leg.br. Acesso em: 20 jan. 2021.

CASTRO, Jorge Abrahão. Política social no Brasil: distribuição de renda e crescimento econômico. *In:* FAGNANI, Eduardo (org.). **A reforma tributária necessária:** diagnóstico e premissas. Brasília: ANFIP: FENAFISCO; São Paulo: Plataforma de Política Social, 2018. p. 212-240.

CINTRA, Marcos. Sabedoria convencional e questionamento crítico. *In:* REZENDE, Fernando *et al.* **Caminhos para a reforma tributária:** onde estamos, o que queremos e qual é o caminho para avançar na direção desejada. Rio de Janeiro: Observatório da Reforma Tributária, 2020. p. 86-104.

GOBETTI, Sérgio W.; ORAIR, Rodrigo O. Taxation and distribution of income in Brazil: new evidence from personal income tax data. **Revista de Economia Política**, v. 37, n. 2, p. 267-286, abr./jun. 2017.

HOLLAND, Márcio. Reforma tributária e os riscos de piorar. *In:* REZENDE, Fernando *et al.* **Caminhos para a reforma tributária:** onde estamos, o que queremos e qual é o caminho para avançar na direção desejada. Rio de Janeiro: Observatório da Reforma Tributária, 2020. p. 60-85.

MACIEL, Everardo. Breves reflexões sobre as reformas tributárias. *In:* REZENDE, Fernando *et al.* **Caminhos para a reforma tributária:** onde estamos, o que queremos e qual é o caminho para avançar na direção desejada. Rio de Janeiro: Observatório da Reforma Tributária, 2020. p. 35-50.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. Revenue statistics comparative tables. 2015. Disponível em: https://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode_REV. Acesso em: 10 out. 2019.

OLIVEIRA, Fabrício A.; BIASOTO, Geraldo Jr. A reforma tributária: removendo entraves para o crescimento, a inclusão social e o fortalecimento da federação. In: AFONSO, José Roberto et al. (coord.). Tributação e desigualdade. Belo Horizonte: Letramento, 2017.

PISCITELLI, Tathiane. Pacto federativo, injustiça e questões práticas: os problemas que a PEC 45 suscita. *In:* REZENDE, Fernando *et al.* **Caminhos para a reforma tributária:** onde estamos, o que queremos e qual é o caminho para avançar na direção desejada. Rio de Janeiro: Observatório da Reforma Tributária, 2020. p. 51-50.

REZENDE, Fernando. Atenção: o que está na mesa não é o que dizem. *In:* REZENDE, Fernando *et al.* **Caminhos para a reforma tributária:** onde estamos, o que queremos e qual é o caminho para avançar na direção desejada. Rio de Janeiro: Observatório da Reforma Tributária, 2020. p. 9-33.

REZENDE, Fernando. Entrevista: Reforma está no caminho errado, diz grupo de especialistas. *Valor Econômico.* São Paulo, 19, 20 e 21 de setembro de 2020.

SILVEIRA, Fernando Gaiger *et al.* Qual o impacto da tributação e dos gastos públicos sociais na distribuição de renda no Brasil?: observando os dois lados da moeda. In: RIBEIRO, José Aparecido Carlos; LUCHIEZI JR., Álvaro; MENDONÇA, Sérgio Eduardo Abulu (orgs.) **Progressividade da tributação e desoneração da folha de pagamentos:** elementos para reflexão. Brasília: IPEA: Sindifisco: DIEESE, 2011. p. 25-63.

SUMÁRIO executivo. *In:* REZENDE, Fernando *et al.* **Caminhos para a reforma tributária:** onde estamos, o que queremos e qual é o caminho para avançar na direção desejada. Rio de Janeiro: Observatório da Reforma Tributária, 2020. p. 4-8.

VALOR ECONÔMICO. *Reforma está no caminho errado, diz grupo de especialistas.* São Paulo, 19, 20 e 21 de setembro de 2020.

Recebido em 22/3/2021
Aprovado em 26/3/2021

2

O tempo e as políticas públicas tributárias: a regra da Constituição Mineira para garantia do debate parlamentar

DOI: https://doi.org/10.29327/264759.23.39-2

Bernardo Motta Moreira[1]

Resumo: O trabalho debate a relevância do tempo para o devido processo legislativo tributário. Não bastasse o assunto tributário possuir uma linguagem diferenciada e técnica, ele chega para a decisão parlamentar de forma urgente. Para que o Poder Legislativo ocupe o seu lugar de relevo na construção do sistema tributário ele deve, necessariamente, ter um mínimo de tempo razoável para analisar as demandas que vêm dos demais Poderes e da sociedade. Ciente da matéria muito complexa e que demanda amplos debates, o constituinte mineiro previu um limite importante para o processo legislativo tributário: os projetos de lei objetivando criação ou aumento de tributo que forem apresentados dentro do período de 90 dias que antecede o término da sessão legislativa não serão admitidos. Tal regra tem se mostrado efetiva, sendo aplicada tanto pelo Poder Legislativo estadual quanto pelo Poder Judiciário.

Palavras-chave: Processo Legislativo. Políticas públicas tributárias. Direito Tributário. Tempo. Constituição do Estado de Minas Gerais.

Abstract: *The paper discusses the relevance of time for the due tax legislative process. It was not enough for the tax subject to have a differentiated and*

1 Doutor, mestre e bacharel em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Consultor da Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG). Coordenador do Núcleo de Estudos e Pesquisas da Escola do Legislativo (Nepel) e Professor da Escola do Legislativo. Professor de Direito Tributário do bacharelado em Direito do IBMEC e de cursos de pós-graduação em Direito Tributário (ESA/Fumec, Milton Campos e Pró-labore/Faculdade Arnaldo). Contato: bermmoreira@gmail.com. Lattes: http://lattes.cnpq.br/3151991642446995.

technical language, the matter arrives for parliamentary decision urgently. For the Legislative Branch to occupy its important place in the construction of the tax system, it must, necessarily, have a minimum of reasonable time to analyze the demands that come from the other Branches and from society. Aware of the very complex matter and which demands wide-ranging debates, the Minas Gerais constituent foresaw an important limit for the tax legislative process: the bills aiming at creating or increasing taxes that are presented within the ninety-day period that precedes the end of the legislative session will not be admitted. Such rule has been shown to be effective, being applied both by the state Legislative Branch and by the Judiciary Branch.

Keywords: *Legislative Process. Public tax policies. Tax law. Time. Constitution of the State of Minas Gerais.*

1 – Introdução

Atualmente, todas as medidas legislativas parecem ser urgentes, de acordo com a visão dos proponentes ou mesmo de cada setor interessado. No âmbito tributário, cada um deles clama sempre pela instituição de desonerações, a fim de superar crises financeiras ou atrair investimentos. Não faltam justificativas para cobrar do Poder Legislativo decisões céleres. Da mesma forma, os governos, diante dos inúmeros desafios exigidos do Estado-Providência, também esperam que o legislador aprove suas iniciativas no menor tempo e com o menor custo político possível.

Ademais, a perda da dimensão da duração e da continuidade do tempo, na linha do que ensinou François Ost (OST, 1999), associada ao sentimento de urgência e cultura da impaciência, gera reflexos na produção da lei. Como tudo parece ser urgente, o excesso de medidas provisórias (veículo que se tornou indispensável na apreciação das matérias tributárias em âmbito federal)[2] e outras tramitações apressadas, que ainda decorrem

2 Segundo Gilmar Mendes, as medidas provisórias incidem fundamentalmente sobre áreas bem restritas da vida político-institucional: a tributário-financeira e a administrativa. (MENDES, 2003, p. 59).

de proposições apresentadas sempre ao fim das sessões legislativas, acabam suprimindo o tempo do debate e do exame detido das questões.

As proposições tributárias – que majoritariamente são gestadas nos gabinetes palacianos, após serem objeto de grupos de trabalho compostos por inúmeros *experts*, que, por sua vez, estudaram por longo período as pretendidas alterações no sistema – já chegam para a apreciação do Poder Legislativo com a cobrança de que este dê uma resposta rápida. Para ilustrar, é interessante trazer à baila o depoimento de Nelson Jobim, parlamentar constituinte e ex-ministro do Supremo Tribunal Federal (STF), quando exercia a função de ministro da Justiça do governo de Fernando Henrique Cardoso. Ele narra que teria recebido um grupo de técnicos, formado ainda no governo anterior, que lhe apresentou uma proposta de medida provisória versando sobre o ato cooperativo no sistema tributário. Sensibilizado, ele teria indagado em quanto tempo os técnicos haviam desenvolvido o estudo e lhe responderam: em um ano.[3]

Note que a tecnoburocracia federal – que possui amplo acesso a informações, dados e estatísticas que os parlamentares não possuem – debruçou-se sobre um tema tributário importante durante meses (ou anos) e considerou, naquela oportunidade, que a questão mereceria a aprovação urgente, o que é pressuposto para a edição de uma medida provisória. Comentando o mesmo fato, Gilmar Mendes (MENDES, 2003, p. 61) observa que é uma tentação ver um estudo transformado em lei no momento seguinte, de modo que, se a burocracia assimila a ideia de uma medida provisória, ninguém consegue demovê-la desse propósito. A questão que surge é: o Parlamento tem

3 "[A] burocracia acha que as coisas são urgentes depois de ela ter terminado o trabalho. Eu tive essa experiência no Governo Fernando Henrique, quando assumi o Ministério da Justiça. Estava eu em meu gabinete, chegou um grupo, que havia sido constituído no Governo Collor, para elaborar um projeto de lei que tratava do ato cooperativo no sistema tributário. Lembram-se desse assunto? Eles levaram mais de 1 ano para elaborar o projeto. Quando chegaram lá, vieram com uma medida provisória. E a urgência da burocracia corresponde não só a ter terminado, mas também a impedir que o Congresso faça modificações, considerando-se os prazos de vigência" (BRASIL. Câmara dos Deputados, 2013).

condições de apreciar de forma tão célere tais matérias, cada vez mais complexas e relevantes?

Para que o Parlamento ocupe o seu lugar de relevo na construção do Estado Democrático de Direito, ele deve, necessariamente, ter um mínimo de tempo para analisar as demandas que vêm dos demais Poderes e da sociedade. E, no caso do Direito Tributário, essa questão parece ser ainda mais delicada. Trata-se de um ramo por si só intricado e de difícil compreensão. E tal afirmação não se trata de mera ilação sem respaldo, eis que pode ser comprovada pelas próprias práticas e estruturas institucionais brasileiras, como recentemente foi percebido em debate na Assembleia Legislativa de Minas Gerais.[4] As leis tributárias e as proposições legislativas que visam aprimorá-las envolvem matérias reconhecidamente complexas e até ininteligíveis para o cidadão comum, mas que também o são muitas vezes para os próprios decisores políticos, componentes tanto do Executivo quanto do Legislativo.[5]

4 A última reforma administrativa implantada no Governo do Estado de Minas Gerais demonstrou isso de forma muito clara. A Lei Estadual nº 23.304, de 2019, instituiu, em seu art. 14, a "Consultoria Técnico-Legislativa – CTL –, órgão responsável por assistir diretamente o Governador na elaboração e na instrução de seus atos oficiais e normativos", tendo como competência, entre outras, a análise técnico-legislativa, com a elaboração de minutas, mensagens e notas técnicas; a análise prévia de constitucionalidade, legalidade e juridicidade dos atos normativos de governo; e a realização de estudos e atividades relacionados à legística e à técnica legislativa para subsidiar a elaboração de atos normativos. Por outro lado, a única Pasta do Estado que manteve, entre suas atribuições, uma competência análoga à CTL, é a Secretaria de Estado de Fazenda (SEF-MG), exatamente em razão de que as propostas tributárias, bem mais complexas, serão mais bem produzidas por este órgão. Segundo o art. 33 da mesma lei, a SEF-MG tem como competência planejar, organizar, dirigir, coordenar, executar, controlar e avaliar as ações setoriais a cargo do Estado relativas à proposição de anteprojetos de lei tributária estadual e à garantia da correta interpretação e aplicação da legislação tributária (inciso XII) e ao acompanhamento da tramitação, na ALMG e no Congresso Nacional, de projetos de lei que versem sobre matérias de seu interesse relativas a administração tributária, tributação, fiscalização, arrecadação, crédito tributário e receitas não tributárias, prestando esclarecimentos e manifestando-se sobre o mérito desses projetos (inciso XVII).

5 Como observado na nota de rodapé antecedente, a última reforma administrativa realizada no governo do Estado de Minas deixou clara a preocupação em manter na SEF-MG a competência de elaborar e participar ativamente na cons-

É claro que, assim como nas demandas judiciais ou administrativas, não se pode estabelecer, de antemão, qual seria o tempo razoável para apreciação de um projeto de lei, uma vez que eles apresentam suas especificidades e diferentes graus de complexidade. No caso do processo legislativo,[6] com frequência, parlamentares atuam para postergar a apreciação de determinada proposição, promovendo a obstrução por meio dos recursos disponíveis nos regimentos internos e protelando indefinidamente a decisão estatal. Com efeito, não decidir já é, em si, uma forma de decidir: decide-se que a situação deve per-

trução dos projetos de lei que envolvam a matéria tributária, o que não ocorre com as outras Pastas. A proposição original (PL nº 367/2019) não previa tais atribuições para a Pasta (art. 29), o que acabou sendo inserido pelo próprio Parlamento quando da tramitação legislativa. Ainda na ALMG, algumas emendas denotam claramente a intenção dos deputados estaduais de dar um tratamento especial às matérias tributárias. A título exemplificativo, a emenda nº 39, apresentada pelo deputado Elismar Prado na CCJ, objetivava acrescentar na Consultoria Técnico-Legislativa cargos de assessores oriundos do Grupo de Tributação, Fiscalização e Arrecadação do Estado para assessorá-la nos assuntos tributários. Segundo o parlamentar, em sua justificativa, a CTL "deve estar preparada para opinar sobre todo tipo de matéria que as secretarias dirijam ao gabinete do governador. As questões tributárias são, de longe, as mais complexas e as mais técnicas que existem no âmbito do Poder Executivo, e ser bacharel em direito não é suficiente para garantir domínio da matéria tributária que envolve o Estado. Esses técnicos precisam ter experiência e expertise no assunto tributário. Portanto, o mais adequado é recrutá-los no seu órgão de origem, a própria SEF, já que dessa forma isso terá custo praticamente zero. A realização de processo seletivo e rodízio na função também garantirá a isenção e a independência dos assessores escolhidos para opinar tecnicamente sobre os assuntos que lhes forem submetidos" (MINAS GERAIS, 2019, p. 337).

6 Há normas constitucionais que objetivam assegurar maior celeridade ao processo legislativo: o pedido de urgência (art. 64, § 1º da CRFB/88) e a dispensa da apreciação por parte do Plenário (art. 58, § 2º, I, da CRFB/88), atribuindo competência conclusiva às comissões. Por outro lado, representando obstáculos à aprovação rápida de determinada matéria, os arts. 29 e 32 da CRFB/88 estabelecem um interstício de 10 dias entre um turno e outro para a aprovação de emendas às Leis Orgânicas do Município e do Distrito Federal. Ademais, um dos principais aspectos constitucionais que influencia o tempo de tramitação dos projetos de lei é a adoção do bicameralismo com casas equipotentes, embora não sejam simétricas. No nível regimental, são muitas as regras que disciplinam o ritmo de tramitação das proposições legislativas, definindo os prazos para o debate nas comissões e no Plenário, interstício entre os turnos de votação, tempo para encaminhamento e declaração de votos, quórum etc. Para mais informações, confira-se: RIBEIRO, 2016, p. 297 e ss.

manecer como está até que a autoridade judiciária ou legislativa efetue o seu dever de decidir a matéria.[7]

O Poder Legislativo, é bom deixar claro, não é um poder habilitado para dar respostas rápidas. Exigir isso é compactuar com decisões açodadas, sem melhores reflexões e sem possibilitar uma efetiva participação – tanto dos próprios parlamentares quanto do povo. A produção da lei é lenta se comparada aos procedimentos geradores dos demais provimentos estatais, mas isso não é necessariamente algo negativo; muito pelo contrário, somente assim se possibilita uma decisão participada e verdadeiramente democrática.[8] O processo legislativo –que parte de uma discussão sobre os problemas do passado, visando a uma decisão que proporcione uma solução no futuro –, o debate e a negociação entre os atores interessados são fundamentais, e essa deliberação democrática torna-se uma condição para a legitimidade da norma, o que demanda tempo. Por isso, um planejamento das pautas de discussões e uma programação dos temas a serem discutidos – capazes de trazer mais racionalidade

7 RIBEIRO, 2016, p. 292. É interessante mencionar que o autor lembra de uma diferença marcante entre os processos judicial e legislativo: por mais que as decisões possam demorar além do razoável, a decisão judicial concluirá, em um determinado momento, pela procedência ou não da ação judicial. Por sua vez, a decisão legislativa será, salvo raríssimas exceções, pela aprovação do projeto de lei. Ou seja, o Poder Legislativo dificilmente rejeita um projeto de lei no momento de sua votação em Plenário, por ser uma decisão que representa considerável custo político para os parlamentares perante o público que se beneficiaria da proposição ou o próprio autor da matéria.

8 "Acusam o processo legislativo de ser lento. Ainda bem que é assim. A lentidão permite a manifestação dos deputados das várias comissões que examinam a constitucionalidade e o mérito dos projetos. E nas audiências públicas ouvem-se diretamente a sociedade civil. Se lentidão fosse defeito, a medida provisória só teria virtudes, já que ela emana da vontade do presidente da República e não tem delongas. Publicada, já vale. Nós todos conhecemos as críticas que se fazem a esse processo rápido, porém defeituoso. Aliás, é preciso reduzir o número de leis novas. [...] Se a todo momento tais regras se modificam, há instabilidade. Regras contratuais e tributárias, quando modificadas, geram inúmeros litígios judiciais." (TEMER, 2008).

à produção legislativa[9] – iriam ao encontro de um processo legislativo tributário mais dialógico.

Diante desse quadro, e de forma a contribuir para o tema, o objetivo do presente artigo é analisar uma regra constante da Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989 (CEMG/89) cujo objetivo precípuo é garantir um mínimo de tempo para o debate parlamentar sobre questões especialmente sensíveis para o povo, quais sejam, as que envolvem a criação ou o aumento de tributos. A regra estabelece que "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" (MINAS GERAIS, 1989). O intuito deste estudo é examinar o sentido da regra, a constitucionalidade dessa previsão, além de propor melhorias redacionais.

2 – O tempo da tramitação dos projetos de lei e o planejamento da política tributária

Sacha Calmon (COÊLHO, 1985/1986, p. 262) sempre criticou as vozes que consideram os princípios da legalidade,[10] da

9 O planejamento das pautas de discussões, com o estabelecimento de calendários, é uma das medidas que mais poderá contribuir para a racionalização da atividade legislativa. Tal programação, além de organizar, proporciona mais previsibilidade e transparência dos trabalhos; garante o tempo necessário para reflexão e contribui para o caráter dialético dos procedimentos. Atualmente, existe uma grande concentração de poder nas mãos do Presidente das casas legislativas e do colégio de líderes. A racionalização do procedimento passaria pela definição de programações normativas, com a delimitação de temas importantes, com o respectivo calendário. (NASCIMENTO, 2019, p. 538).

10 "As novas e sempre crescentes atribuições do Estado intervencionista têm distorcido a visão de certos princípios jurídicos, cuja pureza, é dever do Jurista distinguir e defender. As concepções do Estado-providência ou do Estado de Direito Social procuram privilegiar a atuação estatal, visualizada mais como realização de fins do que como execução 'ex-officio' do direito. Com isto procura-se esmaecer a força do princípio da legalidade para que possa a Administração interferir no munus da tributação. [...]. As Empresas e até mesmo as pessoas planejam com alguma antecedência os seus negócios em face da conjuntura, levan-

anterioridade, da irretroatividade e o antigo princípio da anualidade como anacrônicos e incompatíveis com o estágio atual da sociedade brasileira ou com o dinamismo do Executivo e suas finalidades intervencionistas.[11] Tais princípios ainda têm uma função de suma importância na medida em que, ao limitarem o poder de tributar, obrigam, indiretamente, que os governantes planejem a política tributária, com cuidado e antecedência.

Se o Poder Executivo sabe que a sua política tributária para o próximo ano deve ser discutida nos parlamentos – por força da legalidade –, que só pode valer para fatos geradores futuros – por força da irretroatividade – e, na maioria dos casos, a medida não vigorará de imediato – por força da anterioridade –, naturalmente, haverá uma tendência na diminuição da improvisação, da irresponsabilidade e do imediatismo, características de governos autoritários. De outro lado, do ponto de vista do contribuinte, o respeito aos referidos princípios assegura tranquilidade, confiança e certeza quanto à tributação.

Ocorre que, olvidando-se dos valores que tais princípios objetivam resguardar e vislumbrando-os como simples regras e ritos a serem cumpridos para viabilizar suas políticas tributárias, aos poucos, os governos conseguiram mitigar a força

do em conta os referenciais tributários colhidos ao exame das leis." (COÊLHO, 1985/1986, p. 262-263).

11 COÊLHO, 1985/1986, p. 261-264. Nas palavras do autor, "os princípios jurídicos da legalidade, anualidade, anterioridade e irretroatividade da lei tributária encontram justificação singela e promanam diretamente da experiência dos povos. a) O princípio da legalidade significa que a tributação deve ser decidida não pelo chefe do Governo mas pelos representantes do povo, livremente eleitos para fazer as leis. b) O princípio da anterioridade expressa a ideia de que a lei tributária seja conhecida com antecedência, de modo que os contribuintes, pessoas naturais ou jurídicas, saibam com certeza e segurança a que tipo de gravame estarão sujeitos no futuro imediato, podendo dessa forma organizar e planejar seus negócios e atividades. c) O princípio da irretroatividade da lei tributária, deflui da necessidade de assegurar-se às pessoas segurança e certeza quanto aos seus atos pretéritos em face da lei nova. d) O princípio da anualidade traduz a necessária inserção da lei tributária na lei do orçamento, dela extraindo legitimação ânua (para o ano vindouro).".

da legalidade,[12] da não-surpresa[13] (tanto que foi necessário criar posteriormente a noventena), da irretroatividade[14] e até mesmo da anualidade,[15] tudo com respaldo em decisões do STF.

O uso e abuso de argumentos relativos à importância da governabilidade e da necessidade de suprimento dos cofres públicos, o apelo às crises fiscais, a ideia de que o processo legislativo é por demais "engessado" e que o Poder Executivo precisa dar respostas rápidas às necessidades dos setores econômicos ou mesmo para fazer frente às sucessivas guerras fiscais sensibilizou tanto o Poder Judiciário, como o próprio Poder Legislativo, que passou a editar normas tributárias delegantes, autorizativas e com a prevalência de tipos (e não conceitos). Isso, sem dúvida, permitiu que o Executivo pudesse manejar de forma mais célere a política tributária.

12 Reiterando o entendimento que já expressara sob a égide da Carta Política de 1969, em tema de decreto-lei, o Plenário do STF reconheceu – de forma oposta à manifestação da majoritária doutrina –, em inúmeros casos, a possibilidade jurídico-constitucional de o Presidente da República, mediante edição de medida provisória, instituir e/ou majorar tributos.

13 O caso da edição da Medida Provisória nº 812, que foi publicada em 31/12/94, às 19:45h, apesar de esse dia ter sido um sábado e o Diário Oficial ter sido posto à venda à noite (após as 20h), demonstrou claramente a despreocupação – no mínimo – com a não-supresa (na época, não havia a noventena para os impostos). O diploma continha 117 artigos e provocou uma alteração profunda no Imposto de Renda, já para valer no dia seguinte. Ementa a seguir é elucidativa: "Imposto de Renda e Contribuição Social. Medida Provisória nº 812, de 31.12.94, convertida na Lei nº 8.981/85. Artigos 42 e 58. Princípios da anterioridade e da irretroatividade. - Medida provisória que foi publicada em 31.12.94, apesar de esse dia ser um sábado e o Diário Oficial ter sido posto à venda à noite. Não-ocorrência, portanto, de ofensa, quanto à alteração relativa ao imposto de renda, aos princípios da anterioridade e da irretroatividade. [...]." (BRASIL. Supremo Tribunal Federal, RE 250.521, Relator Min. Moreira Alves, Primeira Turma, julgado em 16/05/2000, DJ de 30/06/, 2000).

14 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 584, de 5/1/1977: "Ao imposto de renda calculado sobre os rendimentos do ano-base, aplica-se a lei vigente no exercício financeiro em que deve ser apresentada a declaração."

15 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula nº 66, de 13/12/1963: "É legítima a cobrança do tributo que houver sido aumentado após o orçamento, mas antes do início do respectivo exercício financeiro."

As supostas vantagens da possibilidade de mudanças rápidas no rumo das regras tributárias pelo Poder Executivo são, de fato, sedutoras – até porque muitas vezes poderiam se dar por razões de justiça e isonomia – mas acabaram por contribuir para a formação de um Direito Tributário meramente arrecadatório,[16] que mitiga as garantias do contribuinte. Em um contexto de guerra fiscal desenfreada e pouco controle dos incentivos fiscais, ao longo do tempo, diversos setores foram beneficiados de forma discriminatória, representando gastos tributários intoleráveis e em prejuízo da própria arrecadação.

De uma leitura sistemática da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) fica evidente a necessidade de um planejamento prévio das alterações tributárias. Além de os princípios acima delineados serem cláusulas pétreas e sugerirem uma máxima eficácia, outras regras constitucionais contribuem para fortalecer a ideia de que o Executivo deve ser responsável no planejamento das alterações tributárias que pretende realizar. Senão, veja-se.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) tem como objetivo estabelecer as diretrizes, prioridades e metas da administração, orientando a elaboração da proposta orçamentária de cada exercício financeiro, formado pelos orçamentos fiscal, de investimento das empresas e da seguridade social, compatibilizando as políticas, objetivos e metas estabelecidos no Plano Plurianual e as ações previstas nos orçamentos para a sua consecução, promovendo, em prazo compatível, um debate sobre a ligação e a adequação entre receitas e despesas públicas e as prioridades orçamentárias. Além disso, nos termos do § 2º do art. 165 da

16 "Lamentavelmente, as insistentes distorções promovidas no Direito Tributário, predominantemente assimilado como tutor da arrecadação, promoveram sua conversão em mero Direito Arrecadatório e logo suas premissas não comprovadas – sobretudo os axiomas da supremacia do interesse público sobre o particular e da debilidade da Fazenda Pública – passaram a presidir a criação e a aplicação das normas tributárias que passaram a ser tributário-arrecadatórias. O que caracteriza o Direito Arrecadatório é a prioridade legal e interpretativa atribuída à sua eficácia exatorial bruta, em contraste com sua incapacidade de servir ao cidadão." (MARINS, 2009, p. 23).

CRFB/88, "a lei de diretrizes orçamentárias [...] disporá sobre as alterações na legislação tributária" (BRASIL, 1988).

Ainda que se possa interpretar tal dispositivo constitucional como não vinculativo,[17] em respeito à literalidade do texto, há que se dar um mínimo de eficácia à regra, razão pela qual seria fundamental que o Poder Executivo, ao encaminhar a proposta de LDO, apresentasse seu plano de alteração das leis tributárias, o que, infelizmente, não ocorre na prática.[18] Embora existam vozes doutrinárias defendendo uma máxima eficácia ao dispositivo, de forma a reestabelecer uma verdadeira "anualidade tributária"[19] – limite ao processo legislativo tributário aban-

17 Para Ricardo Lobo Torres, a LDO "tem, como o próprio orçamento anual, natureza formal. É simples orientação ou sinalização, de caráter anual, para a feitura do orçamento, devendo ser elaborada no primeiro semestre. Não cria direitos subjetivos para terceiros nem tem eficácia fora da relação entre os Poderes do Estado. [...] [S]e contiver disposições sobre alterações da lei tributária, a alterála efetivamente, nem o impede, no caso contrário, de instituir novas incidências fiscais, que isso significaria o retorno da reserva de iniciativa das leis que criam tributos ao Poder Executivo [...]" (TORRES, 2007, p. 173).

18 Ressalve-se que as primeiras LDOs, editadas pós CRFB/88, abordaram mais detalhadamente a questão. A primeira, Lei nº 7.800, de 1989, previu, em seu art. 36, que "o Poder Executivo enviará ao Congresso Nacional, até cinco meses antes do encerramento do atual exercício financeiro, projetos de lei dispondo sobre alterações na legislação de tributos e de contribuições econômicas e sociais, especialmente sobre: I – revisão das contribuições sociais destinadas à seguridade social estabelecidas pelo art. 195, incisos I, II e III, da Constituição Federal, de forma a viabilizar os recursos necessários a atender os novos encargos e benefícios com a previdência, a saúde e a assistência social; II – redução em, pelo menos, 50% (cinquenta por cento) de isenções e incentivos fiscais em relação ao montante estimado para 1989, atualizado pelo índice oficial de inflação; III – revisão do Imposto sobre Produtos Industrializados, de forma a privilegiar os produtos essenciais de consumo popular, sem prejuízo da arrecadação global; etc. [...]". Posteriormente, as iniciativas foram perdendo o fôlego de forma que as LDOs mais recentes não apresentam nenhum tópico de alteração das regras tributárias, mas estabelecem normas mais voltadas ao equilíbrio fiscal na instituição/exoneração de tributos.

19 Para Ives Gandra da Silva Martins, "no concernente à disposição sobre as alterações na legislação tributária, tendo a incluir-me entre os que defendem interpretação de que, além do princípio da anterioridade expresso no art. 150, III, b, o constituinte consagrou o princípio da anualidade fiscal, isto é, nenhuma alteração tributária será possível se não houver sua inclusão na lei de dire-

donado pela CRFB/88 –, considera-se que ela deve ser interpretada como uma lei do ciclo orçamentário, isto é, que indica as futuras alterações da legislação tributária que o Executivo pretende realizar, justamente para contribuir nas estimativas de receitas.[20]

O STF, na oportunidade em que se debruçou sobre o § 2º do art. 165 da CRFB/88, não chegou definir se a eficácia de uma alteração da lei tributária dependeria da prévia previsão na LDO. No julgamento da Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI-MC) nº 3.949 (Rel. Min. Gilmar Mendes, DJe de 7/8/2009), a Corte apenas observou que a expressão "legislação tributária", contida no mencionado § 2º, tem sentido lato, "abrangendo em seu conteúdo semântico não só a lei em sentido formal, mas qualquer ato normativo autorizado pelo princípio da legalidade a criar, majorar, alterar alíquota ou base de cálculo, extinguir tributo ou em relação a ele fixar isenções, anistia ou remissão" (BRASIL, 2009). Admitiu o relator, assim, para efeito de estimar as receitas na LDO, que fosse considerada a previsão das alterações na legislação tributária a partir de quaisquer tipos de projetos legislativos em tramitação no Congresso Nacional.[21]

---

trizes orçamentárias, que antecede a elaboração do orçamento anual. [...] Pelo princípio da anualidade, que é de espectro maior e não comporta exceções a qualquer tributo, toda alteração de legislação tributária deve constar de [LDO]. O constituinte foi suficientemente incisivo ao dizer que a [LDO] disporá sobre as alterações na legislação tributária. Ora, se a [LDO] não dispuser sobre tais alterações, à evidência, para o exercício subsequente, nenhuma alteração na legislação tributária poderá ser realizada, por respeito ao princípio maior da anualidade." (MARTINS; BASTOS, 1991, p. 201-202).

20 "Sendo a receita derivada a fonte maior de financiamento dos gastos públicos, na estimativa das receitas deverão ser considerados os efeitos em função das alterações promovidas pela legislação tributária. Tais modificações são sempre decorrentes do processo de revisão de determinados tributos, com a compatibilização do regime tributário em nível setorial e com a política financeira e monetária, modernização e simplificação de tributação". (NASCIMENTO, 1999, p. 77).

21 Nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) foi impugnado dispositivo da LDO (art. 100) que previa que, nas estimativas das receitas, seriam considerados os efeitos de propostas de alterações na legislação tributária, que

Cabe observar que, na Lei nº 11.514, de 2007, que previa a LDO de 2008, não havia nenhuma menção quanto às alterações tributárias vindouras. O autor da mencionada ação direta supôs que a LDO estaria a contemplar, como receita, os valores da CPMF e da DRU, que tinham prazo para acabar até aquele momento. Dessa forma, não tendo sido provocado, o Poder Judiciário deixou de definir possíveis consequências de mudanças realizadas nas leis tributárias sem a prévia autorização em LDO. Por outro lado, ao interpretar norma constitucional de conteúdo muito semelhante, embora não se trate de tema tributário, qual seja, o art. 169, § 1º, II da CRFB/88,[22] nos autos da questão de ordem na medida cautelar na Ação Cível Originária (ACO) nº 586,[23] o STF entendeu, por maioria,[24] que a falta de previsão

fossem objeto de proposta de emenda constitucional, de projeto de lei ou de medida provisória que estivessem em tramitação no Congresso Nacional. A ideia era abarcar as futuras e esperadas prorrogações da CPMF e da DRU, que eram objeto da PEC 50/2007. A Advocacia-Geral da União argumentou que, como a CPMF e a DRU vinham sendo prorrogadas por meio de seguidas emendas constitucionais, não seria exigível outro comportamento do Poder Executivo, na elaboração da proposta orçamentária, e do Poder Legislativo, na sua aprovação, que não o de levar em consideração, na estimativa de receitas, os recursos financeiros provenientes dessas receitas derivadas, as quais já eram objeto de PEC.

22 "Art. 169 [...] § 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas: I – se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes; II – se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista." (BRASIL, 1988)

23 Ementa: "[...] Vantagem cujo pagamento não se acha condicionado, apenas, à prévia dotação orçamentária, mas também à autorização específica da despesa na lei de diretrizes orçamentárias, prevista no art. 169, II, da Constituição, formalidade, no caso, ainda não cumprida, encontrando-se a lei em tela, por isso, sem condições de execução. Medida cautelar deferida." (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. AO 586 MC-QO, Relator Min. Ilmar Galvão, Tribunal Pleno, julgado em 24/06/1999, DJ de 27/04/, 2001).

24 Os votos vencidos argumentaram que a LDO não poderia esvaziar o poder de iniciativa dos Tribunais para o aumento dos vencimentos dos juízes (Octavio Galloti) ou que não haveria de a LDO prever "parcela por parcela" (Marco Aurélio).

da alteração legal na LDO suspenderia a eficácia da lei. A decisão foi, posteriormente, confirmada na ação principal (AO nº 617), em decisão monocrática do ministro Teori Zavascki.

Exatamente com base nos mencionados julgamentos, Marco Aurélio Greco (2016) defendeu que, se a Corte for coerente, alterações na legislação ordinária tributária que não estiverem previstas na LDO deveriam ter sua eficácia suspensa até que sobrevenha uma nova LDO. Para ele, sendo a tributação um instrumento de implementação de políticas públicas, porquanto gera os recursos financeiros para tais despesas, ela pressupõe uma deliberação calcada no Plano Plurianual e na LDO. Com efeito, é a partir da definição das metas que serão buscados os recursos necessários para atendê-las.[25]

Como se pode perceber, para que o governo compartilhe com o Parlamento a responsabilidade pelos rumos da política tributária, como acontece nas democracias avançadas, ele não deve propor alterações tributárias de forma açodada, mormente em face de uma matéria muito complexa e que demanda amplos debates no processo legislativo. As medidas tributárias somente serão legítimas e aceitas pelos destinatários se estes se sentirem coautores delas, daí ser indispensável garantir um pleno debate. Nesse último aspecto, evidentemente, trata-se de um empreendimento complexo, pois está disseminada uma visão "libertária vulgar" contra o tributo. A despeito disso, deve-se evoluir na

25 "[...] se a LDO não dispuser sobre as alterações da legislação tributária – e dispor é dizer quais – a lei ordinária que vier a ser editada carece de eficácia, até que haja a LDO. Vocês vão dizer: "Mas qual é a lógica disso"? A lógica disso é que o Direito Tributário não é um algo bastante em si. O Direito Tributário é o instrumento das políticas públicas. É o instrumento necessário para gerar os recursos financeiros para o atendimento das políticas públicas. [...] O efeito não é inconstitucionalidade. O efeito é o bloqueio da eficácia. Eu diria [...] discutir sobre o destino da arrecadação é fundamental. Porque o Direito Tributário não é um direito ligado meramente a questões patrimoniais. Ele é fundamentalmente um direito ligado à cidadania e ao exercício de verdadeira política." (GRECO, 2016, p. 216).

concepção de um tributo participativo, pois só assim o sistema tributário será verdadeiramente justo e igualitário.

3 – Limite ao poder de legislar em matéria tributária: a vedação da apresentação de projeto de lei no período de 90 dias antes do fim da sessão legislativa

A CEMG/89, em plena harmonia com a CRFB/88, no Título III ("Do Estado"), Capítulo III ("Das Finanças Públicas"), Seção I ("Da Tributação"), prevê "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 da Bahia, do Mato Grosso do Sul, de Roraima), ou mesmo das que reproduzem quase literalmente as normas limitadoras da CRFB/88, a CEMG/89 trata das limitações em um artigo apenas, qual seja: o art. 152.[26]

Como não poderia deixar de ser, o diploma assegura ao contribuinte mineiro os princípios e regras limitadores do poder de tributar dispostos no art. 150 da CRFB/88, adaptando, em alguns casos, normas limitadoras dispostas para a União no cenário regional. O parágrafo primeiro do art. 152, contudo, é regra que representa verdadeira inovação: ela impõe que pro-

26 "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." (MINAS GERAIS, 1989).

jetos de lei que criem ou aumentem tributos sejam apresentados em até 90 dias antes do encerramento da sessão legislativa (período anual dos trabalhos do Parlamento).[27]

Mencionada regra foi acrescentada pelo art. 1º da EC nº 41, de 8 de novembro de 2000, e dispõe, textualmente, que "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". A CEMG/89 somente excetua os casos de projeto de lei destinado exclusivamente a adaptar lei estadual a norma federal (§ 2º do art. 152). Dessa forma, em vista do disposto no § 1º do art. 152 combinado com o art. 53 da CEMG/89,[28] o prazo máximo para apresentação de projeto de lei criando ou majorando tributos estaduais na ALMG seria, via de regra, o dia 20 de setembro de cada ano, haja vista que o último dia da sessão legislativa é o dia 20 de dezembro.

Considera-se que essa limitação foi um relevante avanço, 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 tributos e da majoração da alíquota de tributos existentes. De mais a mais, o final do exercício é um momento em que a população não está tão mobilizada como no restante do ano.

---

27 Há regras semelhantes em outros Estados (como no de Santa Catarina) e em alguns municípios mineiros, que seguem a linha do constituinte mineiro. A título de exemplo, veja-se o seguinte dispositivo da Lei Orgânica do Município de Bambuí, de 2007: "Art. 137 – Não será admitida, no período de 90 (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 municipal. Parágrafo único. O disposto no 'caput' deste artigo não se aplica a projeto de lei destinado exclusivamente a adaptar lei municipal a norma estadual ou federal." (BAMBUÍ, 2018).

28 "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. [...]". (MINAS GERAIS, 1989).

O problema real, em termos de processo legislativo, está no fato de que a apresentação de projeto de lei objetivando à majoração de tributos próximo do fim da sessão legislativa, já para vigorar no ano seguinte, deixa pouco tempo para que os parlamentares discutam detidamente a matéria. Noutro 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.

Assim, qualquer mensagem governamental que contenha projeto de lei acerca da legislação tributária e que acarrete ônus e maior carga tributária para o contribuinte mineiro deverá ser encaminhada, grosso modo, pelo menos três meses antes do final 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. No último trimestre do ano, portanto, não pode ser enviado à Casa legislativa qualquer projeto de lei que disponha sobre instituição de tributo ou sobre sua majoração.

Por isso, a CEMG/89 criou uma limitação no processo legislativo em matéria tributária de forma a garantir um tempo hábil à discussão, pelos parlamentares, dos projetos que instituem ou majorem tributos. Trata-se de uma regra – que não se confunde com o princípio da anterioridade, uma vez que este se aplica após a publicação da lei instituidora ou majoradora de tributos – que confere maior efetividade ao princípio da não surpresa, que nada mais é do que um viés do sobreprincípio da segurança jurídica, e almeja garantir um devido processo legislativo tributário. Tal medida tem se mostrado efetiva e o Parlamento mineiro já rechaçou a criação e a majoração de tributos apresentados intempestivamente pelo governo estadual.[29]

29 Protocolado em 19/11/2020 – fora do prazo constitucional, portanto – o PL nº 2.047, de autoria do governador, almejava, entre outros assuntos, criar a Taxa de Regulação e Fiscalização do Serviço de Distribuição de Gás Canalizado – TFDG. Ao examinar a proposta, a Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) suprimiu a tentativa de criação do novo tributo, com fundamento no mencionado

3.1. A vedação da apresentação de emendas parlamentares extemporâneas

O processo legislativo é um procedimento extremamente dinâmico e não é incomum que algumas proposições legislativas sejam anexadas a outras, tenham dispositivos aglutinados, substituídos ou modificados, ou mesmo sofram uma tramitação acelerada ou retardada, etc., tudo de acordo com o interesse da respectiva casa legislativa. Considerando que um projeto de lei que crie ou aumente tributo estadual não pode ser apresentado se ultrapassado o prazo de 90 dias para se chegar ao encerramento da sessão legislativa, seria possível que tal medida oneradora fosse inserida em um determinado projeto já em tramitação, mediante a apresentação de "emenda à proposição"? A resposta é negativa, pois se trata de uma conduta inconstitucional.

A emenda é uma proposição acessória que altera a forma ou o conteúdo de uma proposição principal,[30] geralmente apresentada pelos parlamentares no curso do processo legislativo (é também possível de ser apresentada pelo chefe do Poder Executivo). A emenda pode ser aditiva (a que se acrescenta a outra proposição), modificativa (a que altera dispositivo sem modificá-lo substancialmente), substitutiva (a apresentada como sucedânea de dispositivo ou integral de proposição, caso em que passa a denominar-se substitutivo); ou supressiva (a destinada a excluir dispositivo).[31] Evidentemente, a emenda deve ter relação com o tema do projeto principal[32] e, como sua

art. 152, § 1º.

30 O Regimento Interno da ALMG expressamente reconhece a emenda como uma extensão do conceito de proposição (vide art. 171, parágrafo único, inciso I, e art. 225).

31 Art. 225 do Regimento Interno da ALMG.

32 Regimento Interno da ALMG: "Art. 228 – Não será recebida a emenda que: I – não for pertinente ao assunto versado na proposição principal; II – incidir sobre mais de 1 (um) dispositivo, salvo matéria correlata".

tramitação não é independente, se o projeto for rejeitado, automaticamente ela será rejeitada.

Não é difícil encontrar nas casas legislativas brasileiras projetos de lei envolvendo temas tributários aguardando a apreciação. São propostas que muitas vezes concedem benesses fiscais e dormitam por anos aguardando a deliberação. Poderia um desses projetos ser o "hospedeiro" de uma emenda majorando tributos estaduais apresentada no fim da sessão legislativa? Decerto que não. Mesmo que a literalidade do texto do § 1º do art. 152 se refira somente a "projeto de lei", considerando que a regra constitucional quer proteger o contribuinte e assegurar o debate parlamentar, ela deve ser interpretada teleologicamente e de forma extensiva.

Há um caso interessante, apreciado pelo Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais (TJMG), envolvendo a constitucionalidade da taxa de renovação do licenciamento anual de veículos de Minas Gerais, instituída pelo art. 5º da Lei Estadual nº 14.136/2001. O Projeto de Lei nº 1.291/2000 (que tratava somente da isenção do pagamento de taxas para a expedição de segunda via de cédula de identidade e carteira de habilitação para pessoas que comprovassem serem vítimas de furto e roubo) foi proposto antes do prazo nonagesimal para o término da sessão legislativa. No entanto, o artigo específico que instituiu a mencionada taxa foi incluído tardiamente, já dentro do prazo de 90 dias, pela Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária (FFO), no bojo do parecer exarado em 17 de dezembro de 2001. Suscitada a inconstitucionalidade acima mencionada, a Corte Superior do TJMG, no julgamento do Incidente de Inconstitucionalidade nº 1.0000.03.400830-0/000,[33] declarou a inconstitucionalidade formal do art. 5º da lei mineira,

33 Ementa: "[...] A não observância de regra constante do § 1º do art. 152 da Constituição do Estado de Minas Gerais, que dispõe sobre prazo para apresentação de proposta envolvendo matéria tributária afronta ao princípio da legalidade insculpido na Constituição Federal e repetido na Constituição Estadual. Inconstitucionalidade declarada. (MINAS GERAIS Tribunal de Justiça. Arg. Inconstitucionalidade nº 1.0000.03.400830-0/000, Rel. Des. Cláudio Costa, Corte Superior, julgamento em 12/05/2004, publicação da súmula em 23/06/, 2004).

inserido por uma emenda extemporânea no processo legislativo, por afronta ao art. 152, §1º, da CEMG/89.

Por derradeiro, acredita-se que a proteção ao contribuinte e a garantia ao contraditório do processo legislativo é de tal magnitude que, apresentado um projeto objetivando o aumento de determinado tributo (por exemplo, de 10%) os parlamentares ou o Executivo não poderiam sequer propor, em superado o prazo constitucional, um aumento maior (decidindo, por exemplo, no fim de dezembro que o aumento será de 20%). A proposta de majoração do tributo estadual fica limitada ao importe do aumento proposto, de modo que o debate parlamentar cingir-se-á sobre a necessidade daquele aumento, podendo-se, é claro, decidir por uma majoração em valor menor, nunca maior.

3.2. Aprimoramento da regra: proteção contra alterações tributárias e um prazo fixo

A limitação em tela se mostrou relevante nos últimos anos, evitando que proposições legislativas criadoras ou majoradoras de tributos fossem apresentadas sem que os parlamentares mineiros tivessem um mínimo de tempo para a sua análise. Todavia, isso não significa que o texto do dispositivo constitucional não mereça algumas críticas, no intuito de melhorá-lo. O ponto acima estudado – se uma emenda à proposição em tramitação poderia inserir regra majoradora de tributos estaduais fora do prazo – seria facilmente sanado com uma singela mudança no texto da norma, alterando-se o termo "projeto de lei" (mais específico), por proposição (gênero que comporta espécies, como o projeto de lei e as emendas). Embora a intenção do § 1º do art. 152 da CEMG/89 não deixe margem a dúvidas, uma regra mais clara traria mais segurança jurídica.

Indo mais a fundo nas críticas da referida limitação, cabe ponderar o seguinte: como o § 1º do art. 152 da CEMG/89 se restringe a projetos de lei que tenham por objeto a "instituição ou a majoração de tributo estadual" ele deixa de contemplar as matérias relativas às desonerações tributárias que, além de

representarem verdadeiro gasto tributário, demandam análise detida pelos responsáveis por sua concessão. Tais medidas têm sido concedidas de forma recorrente, de forma específica para certos contribuintes ou endereçadas para setores econômicos, o que fez com que se tornassem assuntos pontuais e de difícil leitura pelos parlamentares. A concessão de benefícios tributários é uma matéria que deveria também ter um prazo mínimo de tramitação a fim de possibilitar um profícuo e amplo debate parlamentar. O Parlamento é o *locus* privilegiado para a deliberação de tais matérias, pois são escolhas que necessariamente impactam na discussão da igualdade tributária, por envolverem discriminações.

Somando os esforços da CRFB/88 para um melhor controle e responsabilidade na concessão de incentivos, uma melhoria da redação do § 1º do art. 152 da CEMG/89, ampliando seu escopo para prever a necessidade do cumprimento do prazo para todas as proposições que tenham por objeto "alterações da legislação tributária estadual" – e não só as que envolvam incremento tributário – possibilitaria um melhor debate parlamentar em relação a essa difícil temática. Aliás, mesmo naqueles casos em que não há alteração de carga tributária – para mais ou para menos – as mudanças desse tipo de legislação demandam sempre uma análise mais cuidadosa dos parlamentares, evitando-se que temas envolvendo a cobrança de créditos tributários ou instituindo deveres instrumentais onerosos, por exemplo, sejam apresentados no "apagar das luzes" de determinado ano, já para vigorarem no ano subsequente.

Um outro problema que pode gerar alguma controvérsia é o próprio prazo previsto, que não é um prazo absolutamente certo e seguro, uma vez que há causas que podem alterar a data do término da sessão legislativa. Como o termo inicial pode variar – a depender do dia exato em que ocorreu o término da sessão legislativa da ALMG – há espaço para alguma controvérsia nesse aspecto. Diante do risco de que a sessão legislativa não se encerre exatamente no dia 20 de dezembro de cada ano, a contagem do prazo do § 1º do art. 152 da CEMG/89 sempre terá sua contagem afetada, gerando potenciais conflitos. Por

isso, sugere-se a adoção de um prazo com o termo inicial e final fixos, como se dá, por exemplo, no Estado de Santa Catarina, que adota uma regra análoga de forma mais objetiva e estabelece como o marco do prazo o último dia do exercício.[34]

4 – A Constituição Estadual pode criar novas proteções ao contribuinte?

Uma questão importante que deve ser abordada é se a Estadual ou a lei orgânica de determinado município pode estabelecer mais limitações ao poder de tributar, extrapolando as previsões da CRFB/88. O tema não é simples se se considerar que é muito forte no constitucionalismo brasileiro a ideia do princípio da simetria, que impõe a reprodução de certas normas constitucionais por todos os entes políticos.

Em 1972, nos autos da Representação nº 861, atendendo à solicitação que lhe dirigiu o governador de Minas Gerais, o procurador-geral da República (PGR) arguiu, perante o STF, a inconstitucionalidade de algumas normas da Constituição Estadual de 1967, na redação que lhe fora dada pela EC nº 1, de lº de outubro de 1970, ou seja, posteriormente à EC nº 1, de 1969, à Constituição da República de 1967. Entre os dispositivos impugnados estava a norma do art. 10, inciso I, da Constituição Mineira, que dispunha ser "vedado ao Estado e aos Municípios instituir ou aumentar tributo sem que a lei o estabeleça, ou cobrá-lo sem a prévia autorização orçamentária" (MINAS GERAIS, 1989).

O princípio da anualidade tributária havia sido mantido na Constituição Mineira, apesar de ter sido retirado da Constituição da República, que manteve apenas a anterioridade tributá-

34 "Art. 128. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado ao Estado e a seus Municípios: [...] § 5º Ressalvados os casos previstos na lei de diretrizes orçamentárias ou em que a iniciativa do processo legislativo decorra do advento de lei complementar federal ou resolução do Senado, os projetos de lei que instituam ou aumentem tributos só serão apreciados pela Assembleia, no mesmo exercício financeiro, se a ela encaminhados até noventa dias antes de seu encerramento." (SANTA CATARINA, 1989).

ria.[35] O STF, por maioria, julgou a representação improcedente quanto ao art. 10, I, da Constituição de Minas Gerais então em vigor, considerando-o compatível com a Constituição da República.[36] Os debates travados pelos ministros foram muito interessantes, com destaque para o ministro presidente da Corte, Aliomar Baleeiro.

O ministro relator, Oswaldo Trigueiro, reconheceu que Constituição Mineira dava ao contribuinte garantia mais ampla, somente admitindo a cobrança de tributo quando autorizada no orçamento, mas não considerou que isso configuraria inconstitucionalidade manifesta e estreme de dúvida. O ministro Bilac Pinto, instaurando a divergência, observou que, quando a Constituição da República de 1967 inovou o ordenamento e introduziu a regra da anterioridade, retirando a anualidade, essa regra deveria ter sido inscrita na Constituição Mineira, que manteve a exigência de prévia autorização orçamentária para a cobrança do tributo. Como isso importaria em limitação da competência fiscal do Estado de exercer seu direito de criar um tributo, considerou que o dispositivo seria inconstitucional. O ministro Luiz Galloti, nessa linha de raciocínio, argumentou que não se pode contrariar o sistema federal, restringindo o direito do Estado.

O então presidente do STF, o ministro Aliomar Baleeiro, criticando a jurisprudência do STF que havia editado a Súmula nº 66 (de forma contrária à regra da anualidade prevista na Constituição de 1946, em seu art. 141, § 34), na oportunidade, alegou ter sido um "disparate" o novo dispositivo introduzido pelos constitucionalistas do governo militar de 1969, que teria retirado a anualidade para introduzir a mera anterioridade. E deixou claro

35 No art. 153, § 29, a Constituição de 1967, previu apenas que que nenhum tributo será cobrado, sem autorização constante de lei que esteja em vigor antes de iniciar-se o exercício financeiro.

36 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Rp nº 861, Relator Min. Oswaldo Trigueiro, Tribunal Pleno, julgado em 23/08/1972, publicado em 11/12/1972. Improcedente quanto ao art. 10, I, contra os votos dos Mins. Luiz Gallotti, Bilac Pinto e Eloy da Rocha, que davam pela procedência quanto a todo o dispositivo, e do Presidente Aliomar Baleeiro, que declarou procedente só a cláusula relativa aos Municípios.

no seu voto: "a Constituição Estadual pode dar mais segurança, mais energia, mais amplitude a uma garantia da Constituição Federal". Aduziu, ainda, que "Minas tem o direito de não querer adotar sistema ditatorial no seu sistema financeiro, e, de acordo com sua gloriosa tradição" (BRASIL, 1972, p. 13).

A Corte maior decidiu, portanto, que o estado membro (e, portanto, o município) pode ampliar as garantias em prol do contribuinte, tanto na Constituição do Estado quanto na lei orgânica. Note-se que a possibilidade de um ente federado vedar a cobrança de um tributo sem a prévia autorização orçamentária – mantendo-se a antiga previsão da Constituição da República de anualidade – é um poderoso limite à tributação e, sem dúvida, dificulta muito a governabilidade tributária. Tanto é assim que os tribunais superiores acabaram flexibilizando a regra da anualidade, a tal ponto que foi retirada da Carta Constitucional. Independentemente disso, prevaleceu o entendimento prestigiando a autonomia regional e local.

Uma questão mais delicada para a limitação constitucional presente na Constituição Mineira de 1989 em exame é que ela toca diretamente em um tema sobre o qual o STF tradicionalmente nega haver competência regional e local, considerando-o de observância e reprodução obrigatória, a saber:[37] o processo legislativo. A Carta Mineira veda, no período de 90 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. Tal entrave não estaria em desconformidade com as regras que regem o processo legislativo constantes da

37 Léo Ferreira Leoncy sistematiza as regras condicionantes da autonomia estadual da seguinte forma: "Na Constituição de 1988, os limites à autonomia dos Estados-membros se apresentam sob múltiplas formas e funções. Vêm consagrados (a) ora expressamente (normas expressas), (b) ora implicitamente (normas implícitas); aparecem sob a formulação (c) ora de um mandamento (normas mandatórias), (d) ora de uma vedação (normas vedatórias). Por outro lado, há também uma variedade de normas em que tratou o constituinte federal de estabelecer limites aos Estados. Assim, para se enumerar apenas as categorias mais conhecidas, é possível apontar (a) os princípios constitucionais sensíveis, (b) as normas de preordenação constitucional, (c) as normas federais extensíveis e (d) os princípios constitucionais estabelecidos" (LEONCY, 2007, p. 14).

CRFB/88, que deveriam ser literalmente reproduzidas pelos estados?

A Constituição de 1969 previa expressamente que os estados deveriam respeitar as regras de processo legislativo lá constantes.[38] Diversamente, a CRFB/88, em seu art. 25, apenas estabelece que "os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição". Foi necessário, portanto, que o STF desse uma resposta quando à necessidade de reprodução obrigatória, pelos estados e municípios, das normas de processo legislativo.

Num primeiro momento, parecia que a Corte Maior iria se inclinar para a desnecessidade de extensão das regras constitucionais de processo legislativo aos estados. Com efeito, nos autos da ADI-MC nº 56[39] (Pleno, Rel. Min. Célio Borja, DJ de 04/08/1989), a Corte indeferiu o pleito liminar do governador do Estado da Paraíba, por não encontrar na CRFB/88 o dispositivo "que torna obrigatória para os Estados a observância das normas dos seus artigos 61, II, a e b e 63, I".

38 "Art. 13. Os Estados organizar-se-ão e reger-se-ão pelas Constituições e leis que adotarem, respeitados dentre outros princípios estabelecidos nessa Constituição, os seguintes: [...] III - o processo legislativo; [...]". A rigidez da vinculação entre as normas da Constituição da República e as normas estaduais era tamanha no regime constitucional anterior que o art. 200 da Emenda Constitucional 1/69 chegou a prever que "as disposições constantes desta Constituição ficam incorporadas, no que couber, ao direito constitucional legislado dos Estados". (BRASIL, 1969).

39 Ementa: "[...] Emenda parlamentar que implicaria aumento de despesas em projeto da iniciativa do Executivo. Falta de indicação da norma da lei fundamental que tornaria obrigatória para os Estados o comando dirigido a União (artigos 61, inciso II, alíneas a e b e 63, inciso I CF/1988). Inexistência, atualmente, das numerosas regras de simetria compulsória da Carta de 1967 (EC n. 1/69). Matéria que depende de mais acurada indagação. Indeferimento da medida liminar." (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 56 MC, Relator Min. Celio Borja, Tribunal Pleno, julgado em 07/06/1989, DJ 04/08/, 1989).

Não obstante, alguns anos depois, no julgamento do mérito da ADI 56[40] (Pleno, Rel. Min. Nelson Jobim, DJ de 03/10/2002), o Plenário, à unanimidade, seguindo o voto relator, considerou que "os Estados-membros e o Distrito Federal devem observar as matérias cuja iniciativa pertence ao chefe do Poder Executivo, sob pena de afronta ao princípio da separação dos Poderes". Ficou evidenciado, neste julgamento, que a cláusula de reserva relativa ao poder de instauração do processo legislativo traduziria postulado constitucional de observância compulsória pelos estados membros.[41]

40 Ementa: "Constitucional. Projeto de lei de iniciativa do Executivo estadual com emendas parlamentares. Servidores públicos. Veto parcial. Promulgação da lei pela assembleia. Vício de iniciativa sanado em relação a dois dos dispositivos atacados, em face de posterior projeto de lei do executivo. Inconstitucionalidade do artigo que diz respeito à vinculação de determinadas carreiras aos vencimentos e vantagens da defensoria pública. Inconstitucionalidade do art. 14. Ofensa ao art. 61, § 1º, II, 'c' da CF. Prejudicialidade quanto aos artigos 7º e 17 da lei 5.219/89 atacada. Precedentes. Ação julgada procedente." (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 56, Relator Min. Nelson Jobim, Tribunal Pleno, julgado em 03/10/2002, DJ 29/11/, 2002).

41 Ementa: "[...] O respeito às atribuições resultantes da divisão funcional do Poder constitui pressuposto de legitimação material das resoluções estatais, notadamente das leis. - Prevalece, em nosso sistema jurídico, o princípio geral da legitimação concorrente para instauração do processo legislativo. Não se presume, em consequência, a reserva de iniciativa, que deve resultar – em face do seu caráter excepcional – de expressa previsão inscrita no próprio texto da Constituição, que define, de modo taxativo, em 'numerus clausus', as hipóteses em que essa cláusula de privatividade regerá a instauração do processo de formação das leis. - O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo legislativo, quando resultante da usurpação do poder sujeito à cláusula de reserva, traduz hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do diploma legislativo assim editado, que não se convalida, juridicamente, nem mesmo com a sanção manifestada pelo Chefe do Poder Executivo. [...] - A definição (ou vedação) de limites etários para efeito de inscrição em concurso público de provas ou de provas e títulos compreende-se no conceito de regime jurídico dos servidores públicos, submetendo-se, em consequência, no que se refere à instauração do processo legislativo, à cláusula de reserva de iniciativa, estabelecida na Constituição da República. - A questão da fixação, por lei, de limite máximo de idade para inscrição em concursos públicos. O exame da matéria sob a dupla perspectiva dos postulados constitucionais da igualdade e da razoabilidade. Precedentes do Supremo Tribunal Federal." (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 776 MC, Relator Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 23/10/1992, DJ 15/12/, 2006).

A respeito do processo legislativo, a Corte Maior acabou se consolidando quanto à obrigatoriedade de os estados-membros observarem as linhas básicas do modelo federal. No julgamento da ADI-MC nº 822 (Pleno, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ 12/03/1993),[42] foi analisada uma questão recorrente, a saber, a possibilidade de apresentação de emendas parlamentares em projetos de lei de iniciativa reservada ao chefe do Poder Executivo, como aqueles que reajustam vencimentos e tratam de regime jurídico de servidores públicos. O relator observou que a jurisprudência do STF ainda não estava definitivamente assentada e que haveria uma tendência, a partir de alguns julgamentos em sede de cautelares, de considerar que as linhas básicas do modelo constitucional federal do processo legislativo – em particular, as que dizem com as hipóteses de iniciativa reservada e com os limites do poder de emenda parlamentar –, inserem-se no conteúdo do princípio de independência e harmonia dos Poderes e se imporiam, portanto, à observância compulsória dos ordenamentos estaduais.

Por sua vez, a ADI nº 89 (Pleno, Rel. Min. Ilmar Galvão, DJ de 20/08/1993)[43] foi ajuizada pelo governador do Estado de

42 Ementa: "Processo legislativo: tendência da jurisprudência do STF no sentido de observância compulsória pelos Estados-membros das linhas básicas do modelo federal do processo legislativo, em particular, as que dizem com as hipóteses de iniciativa reservada e com os limites do poder de emenda parlamentar: consequente deferimento de medida cautelar suspensiva de vigência de dispositivos legais estaduais oriundos de emendas parlamentares a projeto do executivo que implicaram aumento da despesa proposta, na linha de precedentes (ADIns 766 e 774). (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 822 MC, Relator Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, julgado em 05/02/1993, DJ 12/03/1993).

43 Ementa: "[...] Normas que, por disporem, sem exceção, sobre servidores públicos do Estado, padecem do vício de inconstitucionalidade formal, por inobservância do princípio da reserva da iniciativa legislativa ao Chefe do Poder Executivo, corolário do postulado da separação dos poderes, imposto aos Estados pelo art. 25 da CF/88 e, especialmente, ao constituinte estadual, no art. 11 do ADCT/88, combinados, no presente caso, com o art. 61, paragrafo 1., alíneas a e c, da mesma Carta. Configuração, ainda, de inconstitucionalidade material, relativamente aos arts. 21, 27 e 33, por contemplarem hipóteses de provimento de cargos e empregos públicos mediante transferência indiscriminada de ser-

Minas Gerais em face de artigos do ADCT da CEMG/89 que versavam sobre formas de provimento de cargos e empregos públicos sem o atendimento ao princípio constitucional do concurso público, padecendo, portanto, do vício de inconstitucionalidade formal, pois deveriam seguir a regra da iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, alíneas "a" e "c", da CRFB/88), que é um corolário do princípio da separação dos Poderes.[44]

Seguindo, então, essa orientação e reafirmando que as *regras básicas* do processo legislativo federal devem ser observadas pelos demais entes federados, o STF veio se defrontando com outras questões correlatas e confirmou: (i) que a Constituição Estadual não pode dispor sobre regras que seriam de iniciativa legislativa privativa do chefe do Poder Executivo segundo os ditames previstos na Carta Maior, usurpando a iniciativa dele (ADI-MC 1.160);[45] (ii) que o estado

---

vidores e aproveitamento de bolsistas, ao arrepio do disposto no art. 37, II, do Texto Fundamental. Procedência da ação". (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 89, Relator Min. Ilmar Galvão, Tribunal Pleno, julgado em 04/02/1993, DJ 20/08/1993).

44 Sobre a relação das regras do processo legislativo e o princípio da separação dos poderes, foram lúcidas as ponderações do ministro Sepúlveda Pertence: "mais que um princípio sensível, no art. 2º, a Constituição erigiu a independência e harmonia dos Poderes num dos princípios fundamentais do regime constitucional da República. De tal modo que entendo que hão de reconhecer-se princípios constitucionais de observância compulsória nas linhas básicas do processo legislativo federal, em tudo aquilo que disser respeito à mecânica de equilíbrio dos Poderes, em tudo aquilo que atingir ou puder atingir à independência e harmonia dos Poderes. Com efeito, Sr. Presidente, é evidente que o processo legislativo é um dos cenários básicos em que se põe o problema, em que se resolve o problema do jogo dos poderes na estrutura do Estado. E não há um modelo a priori de independência e harmonia dos Poderes. O regime brasileiro de independência e harmonia dos Poderes há de ser extraído daquele desenhado no texto positivo da Constituição, no qual, repito, o processo legislativo é um dos momentos mais relevantes de identificação.".

45 Ementa: "Aposentadoria: proventos: vantagem inserida em Constituição Estadual: plausibilidade, segundo a jurisprudência do STF, no sentido de que é inconstitucional o trato pelo constituinte estadual de matérias – a exemplo da relativa a aposentadoria de servidores civis –, incluídas, no processo legislativo ordinário, na reserva de iniciativa do Poder Executivo: precedentes." (BRASIL.

infringe as normas constitucionais de processo legislativo federal, aplicável por simetria, ao exigir lei complementar em situação em relação à qual a Constituição da República reclama lei ordinária, de modo que a lei complementar só deverá ser imposta se o texto maior assim determinar (ADI 2.872);[46] (iii) que o estado não pode alterar, em sua Constituição, o quórum de aprovação de matérias legislativas fixado na Constituição da República (ADI 486);[47] e (iv) que o estado não pode alterar ou criar exceções – o Estado de São Paulo havia ressalvado os casos de iniciativa exclusiva – ao cumpri-

Supremo Tribunal Federal. ADI 1160 MC, Relator Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, julgado em 30/03/1995, DJ 19/05/1995).

46 Ementa: "[...] I – A inconstitucionalidade dos preceitos impugnados decorre da violação ao princípio da simetria, uma vez que a Constituição do Estado do Piauí exige a edição de Lei Complementar para o tratamento de matérias em relação às quais a Constituição Federal prevê o processo legislativo ordinário. II – A jurisprudência reiterada desta Corte é no sentido de que o Estado-membro, em tema de processo legislativo, deve observância cogente à sistemática ditada pela Constituição Federal. Precedentes. III – Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos incisos III, VII, VIII, IX e X, e do parágrafo único do art. 77 da Constituição do Estado do Piauí." (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 2872, Relator Min. Eros Grau, Relator p/ Acórdão: Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2011, DJe 02/09/2011).

47 Ementa: "Ação direta de inconstitucionalidade - Processo de reforma da constituição estadual - Necessária observância dos requisitos estabelecidos na Constituição Federal (art. 60, §§ 1º a 5º) - Impossibilidade constitucional de o Estado-membro, em divergência com o modelo inscrito na Lei Fundamental da República, condicionar a reforma da Constituição Estadual à aprovação da respectiva proposta por 4/5 (quatro quintos) da totalidade dos membros integrantes da Assembleia legislativa - Exigência que virtualmente esteriliza o exercício da função reformadora pelo poder legislativo local - A questão da autonomia dos estados-membros (CF, art. 25) - Subordinação jurídica do poder constituinte decorrente às limitações que o órgão investido de funções constituintes primárias ou originárias estabeleceu no texto da Constituição da República: 'é na Constituição Federal que se localiza a fonte jurídica do poder constituinte do Estado-membro' (Raul Machado Horta) - O significado da Constituição e os aspectos de multifuncionalidade que lhe são inerentes - Padrões normativos que se impõem à observância dos Estados-membros em tema de reforma de sua própria Constituição - Inconstitucionalidade caracterizada - Ação direta procedente." (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 486, Relator Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 03/04/1997, DJ 10/11/2006).

mento da regra constitucional de que "a matéria constante de projeto de lei rejeitado somente poderá constituir objeto de novo projeto, na mesma sessão legislativa, mediante proposta da maioria absoluta dos membros de qualquer das Casas do Congresso Nacional", previsto no art. 67 da CRFB/88 (ADI 1.546).[48] Vale notar que, justamente com base no princípio da simetria, o STF decidiu que as Constituições estaduais podem prever o cabimento de medidas provisórias, a serem apresentadas pelos governadores, em caso de relevância e urgência e desde que elas sejam convertidas em leis pelas respectivas assembleias legislativas.

Note-se, por oportuno, que houve uma certa flexibilização, recentemente, com relação ao quórum de aprovação das leis. O entendimento tradicionalmente consagrado de que os estados e os municípios não estavam autorizados a exigir quórum de maioria absoluta (lei complementar) para aprovar suas respectivas leis estaduais e municipais, a não ser naquelas matérias que, em âmbito federal, exigiam quórum superior ao de maioria simples, parece estar sofrendo evolução. No julgamento da ADI nº 2.314, em apertada maioria (6 a 5), a Corte constitucional passou a admitir a extrapolação do modelo do processo legislativo federal no que diz respeito a quais temas podem ser tratados por leis complementares, ou seja, quais temas exigiriam um quórum superior ao da maioria simples para a sua aprovação.[49] Ou seja, embora ainda prevaleça a

48 Ementa: "Constitucional. Constituição estadual e Regimento interno da Assembleia legislativa. Estrutura do processo legislativo. Projeto de lei rejeitado. Reapresentação. Expressões em dispositivos que desobedecem ao art. 25 e se contrapõem ao art. 67, ambos da CF. A observância das regras federais não fere autonomia estadual. Precedentes. Ação julgada procedente em parte." (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 1546, Relator Min. Nelson Jobim, Tribunal Pleno, julgado em 03/12/1998, DJ 06/04/2001). O ministro relator se referiu ao parecer de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, segundo o qual: "é evidente, portanto, que, ao deferir ao Governador, chefe do Poder Executivo, um poder que a Lei Magna federal reserva aos parlamentares, está a Carta paulista contrariando um dos princípios do processo legislativo adotado pelo Texto nacional. É, pois, o art. 29 da Constituição de São Paulo inconstitucional, por desobedecer ao art. 25 da Carta federal, na medida em que se contrapõe ao princípio contido no art. 67".

49 Ementa: "[...] A previsão, na Carta estadual, da regência, quanto à polícia ci-

orientação pela necessidade do processo legislativo municipal ou estadual respeitar o padrão de funcionamento do processo legislativo federal, disposto na CRFB/88, é possível a criação de quórum mais dificultoso para a aprovação de determinadas matérias nas leis orgânicas ou constituições estaduais, ainda que não guardem simetria com as matérias cujo quórum qualificado é exigido no processo legislativo federal.[50]

De qualquer modo, é certo que se formou, no STF, uma jurisprudência consolidada considerando como observância obrigatória as regras que regem o processo legislativo federal, tendo como lastro principal a preservação da separação de Poderes consagrada no texto constitucional. Se algum estado membro ou município se aventurou a criar novas regras, mesmo que elas fossem simples, mas tocassem no núcleo da separação dos Poderes, a Corte Maior reprovou tais inovações, considerando-as inconstitucionais.

Por outro lado, a Constituição Estadual não deve ser uma cópia idêntica da Constituição da República. Quando o art. 25 da própria CRFB/88 diz que a Constituição do estado deve obser-

vil, mediante lei complementar não conflita com a Constituição Federal." (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 2.314, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Rel. p/ Acórdão Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgado em 17/06/2015, pub. 07/10/2015).

50 Assim consignou o ministro Celso de Mello em seu voto: "É que não se pode subtrair, ao Estado-membro, a prerrogativa institucional de valorizar, segundo critérios e padrões próprios e mediante utilização da lei complementar (cujo projeto exige maioria absoluta para ser aprovado), a disciplina normativa a ser dispensada a determinadas matérias de interesse eminentemente regional. Esta Suprema Corte, ao garantir tal prerrogativa ao Estado-membro, estará, na realidade, reafirmando a essencialidade de que se reveste, como valor constitucional que é, o primado da autonomia estadual, prestigiando, desse modo, um dos elementos que compõem a estrutura em que se apoia o pacto da Federação". A mesma posição foi adotada pelo STF quando do julgamento da ADI 1.087: "[...] 1. Nos termos da jurisprudência recém delineada nesta Corte, não ofende a Constituição Federal a previsão, na Carta estadual, da regência, quanto ao estatuto dos militares, mediante lei complementar. [...]" (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 1.087, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 03/03/2016).

var os princípios nela estabelecidos,[51] ela admite, por óbvio, alguma autonomia, sob pena de quebrar a espinha dorsal do federalismo e inviabilizar a previsão de normas próprias para o direito regional e local.

O STF chegou a flexibilizar a sua orientação ao considerar constitucional uma regra constante na Constituição do Estado do Rio de Janeiro, prevendo que "não será objeto de deliberação proposta que vise conceder gratuidade em serviço público prestado de forma indireta, sem a correspondente indicação da fonte de custeio" (art. 112, § 2º). A rigor, a regra constitucional versa sobre o processo legislativo fluminense, em descompasso com o federal, pois impede a deliberação de um projeto de lei que objetive conceder gratuidade sem proceder à necessária indicação da fonte de custeio. Todavia, no julgamento da ADI 3.225 (Pleno, Rel. Min. Cezar Peluso, DJ de 26/10/2007),[52] a regra foi considerada como uma autolimitação legítima do Poder Legislativo estadual. Segundo o relator, a exigência constante do art. 112, § 2º, da Constituição Fluminense consagraria mera restrição material à atividade do legislador estadual, que com ela se vê impedido.

Prevaleceu o entendimento na Corte Maior de que as regras do processo legislativo federal que devem ser reproduzidas no âmbito estadual são apenas as de cunho substantivo. Se a regra

51 Essa lógica foi repetida no art. 11 do ADCT da CRFB/88, in verbis: "Art. 11. Cada Assembléia Legislativa, com poderes constituintes, elaborará a Constituição do Estado, no prazo de um ano, contado da promulgação da Constituição Federal, obedecidos os princípios desta. Parágrafo único. Promulgada a Constituição do Estado, caberá à Câmara Municipal, no prazo de seis meses, votar a Lei Orgânica respectiva, em dois turnos de discussão e votação, respeitado o disposto na Constituição Federal e na Constituição Estadual." (BRASIL, 1988).

52 Ementa: "[...] Proposta legislativa de outorga de gratuidade, sem indicação da correspondente fonte de custeio. Vedação de deliberação. Admissibilidade. Inexistência de ofensa a qualquer cláusula constitucional. Autolimitação legítima do Poder Legislativo estadual. Norma dirigida ao regime de execução dos contratos em curso. Ação julgada improcedente. Voto vencido. É constitucional o disposto no art. 112, § 2º, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3225, Relator Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, julgado em 17/09/2007, DJ 26/10/2007).

extrapolar o processo legislativo federal, mas não se destinar a promover alterações no perfil do processo legislativo, considerado em si mesmo, ela deve ser considerada constitucional. No caso da Constituição Fluminense, a regra tocou no tema do processo legislativo para apenas estabelecer restrições quanto a um produto específico do processo,[53] que são as eventuais leis sobre gratuidades, não contrariando o princípio federativo ou a separação dos Poderes.[54]

Percebe-se, assim, a partir da evolução do entendimento do STF que somente a *linha básica* do processo legislativo federal deve ser compulsoriamente reproduzida pelos demais entes federados. Somente as linhas mestras exigem a observância do estado-membro. Há um núcleo que deve ser observado, mas há que se respeitar um mínimo de criatividade do constituinte decorrente estadual ou municipal.[55]

53 Na discussão em plenário, o ministro Cezar Peluso explicou que a regra "não é sobre processo legislativo, é sobre o produto do processo. Essa é a diferença. O perfil do processo legislativo é o mesmo do federal, Ministro. É o produto, é a lei, isto é, não se pode editar uma lei sem essa condição. Não é o processo legislativo; é o objeto do processo". O ministro Carlos Britto, incomodado com a inovação, respondeu: "Quando a Constituição usou da linguagem, 'não será objeto de deliberação', foi exatamente no âmbito do processo legislativo". Na mesma linha, o voto vencido do ministro Marco Aurélio, que pontuou: "Atuou o constituinte do Rio de Janeiro, a meu ver, deixando de observar os princípios contidos na Carta de 1988 – e teria que observá-los. Dela consta princípio segundo o qual não se pode, de início, obstacularizar a atividade de um Poder, a atividade precípua de um Poder. Impede-se o Legislativo estadual de legislar sobre certa matéria; amanhã poderá haver outra emenda – aprovada, evidentemente, tendo em vista a composição momentânea, isolada da Casa – proibindo a tramitação de projeto a versas sobre tema diverso, ficando manietado o Poder Legislativo". (BRASIL, 2007, p. 6-8).

54 Também na discussão, no plenário, a ministra Cármen Lúcia observou que, em outras Constituições, há a previsão de limites à atividade legislativa para além dos previstos na CRFB/88. Ela lembrou que "a Constituição de Minas Gerais, na qual não se pode nem iniciar o processo legislativo sobre algumas matérias administrativas sem que o povo seja consultado por referendo. Limitação muito maior que esta. Então, há outras limitações". (BRASIL, 2007, p. 10).

55 É diferente a posição do STF na criação de novas imunidades. A Corte enxerga o fato como verdadeira criação de novas isenções (constitucionalmente qualificadas na Constituição Estadual), mas instituídas geralmente sem os pressupos-

O próprio relator, ministro Ilmar Galvão, na ADI nº 89, acima mencionada, observou que, se é certo que o poder constituinte decorrente, assegurado às unidades da Federação, é uma prerrogativa institucional juridicamente limitada pela normatividade subordinante emanada pela Lei Fundamental (como afirmado pelo ministro Celso de Mello, no julgamento da ADI nº 568), "essa limitação não pode ir ao ponto de desfigurar o próprio Estado federativo como entidade autônoma, como aconteceria se se exigisse do Constituinte Estadual observância indiscriminada da literalidade das normas da Constituição Federal".

Quando a Constituição Mineira não admite, no período de 90 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, ela não desborda o regramento do processo legislativo federal em si considerado, apenas prescreve um limite maior à instituição/majoração de tributos. Assim, a previsão do art. 152, § 1º, da *CEMG/89* não viola o princípio da independência dos Poderes. Muito pelo contrário. Seu objetivo é equilibrar a relação dos Poderes Legislativo e Executivo.

Considerando que o Poder Executivo detém as informações substanciais da matéria tributária, o cálculo político para a apresentação dos temas para deliberação do Parlamento deve contemplar um mínimo de tempo para possibilitar uma verdadeira deliberação, uma decisão legislativa participada. Ora, é corolário do princípio da independência dos Poderes, o princípio da colaboração do chefe do Poder Executivo no processo de elaboração das leis, como mencionado pelo ministro Ilmar Galvão na ADI nº 89, mencionada acima. É dizer que, se a regra da Constituição Mineira vai além das regras do processo legislativo constantes da Carta Federal, assim o faz para reforçar e consoli-

tos constitucionais (no caso do ICMS, o convênio do Confaz, por exemplo) e legais (Lei de Responsabilidade Fiscal). Como não se submetem à sanção do chefe do Poder Executivo, a previsão de regras de imunidades nas Constituições Estaduais, de fato, são verdadeiras isenções. Cf. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 773, Relator Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 20/08/2014, publicado em 30/10/2014.

dar princípios a ela inerentes, como a separação dos Poderes e o devido processo legislativo.

Equivocada seria, portanto, a decisão do Conselho Especial do Tribunal de Justiça do Distrito Federal nos autos da ADI proposta pelo governador do Distrito Federal[56] em face da Emenda à Lei Orgânica nº 80/2014, que deu nova redação ao § 4º do art. 128, prevendo regra similar à da Carta Mineira,[57] isto é, prevendo que projetos de lei que instituam ou majorem tributos só podem ser apreciados pela Câmara Legislativa, no mesmo exercício financeiro, se a ela encaminhados antes de 90 dias de seu encerramento, ressalvados alguns casos. Prevaleceu o entendimento de que o texto (tanto o original[58] quanto o alterado pela referida emenda) teria desvirtuado o modelo de processo legislativo inscrito na CRFB/88, na medida em que instituiu restrição indevida à apreciação de projetos de lei. Ou seja, para a ampla maioria do Conselho Especial, estabeleceu-se uma obstrução ao livre exercício da atividade legislativa e o adequado planejamento tributário do Distrito Federal sem correspondência

56 O Governador do Distrito Federal argumentou que a emenda padeceria de vício de inconstitucionalidade sob dois fundamentos: (i) desvirtuamento do modelo de processo legislativo inscrito na CRFB/88 e reproduzido obrigatoriamente pela Carta Política local e (ii) usurpação da competência da União para legislar sobre as limitações ao poder de tributar.

57 "Art. 128 – Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado ao Distrito Federal: [...] § 4º – Os projetos de lei que instituam ou majorem tributos só podem ser apreciados pela Câmara Legislativa, no mesmo exercício financeiro, se a ela encaminhados antes de noventa dias de seu encerramento, ressalvados os casos: I – autorizados na lei de diretrizes orçamentárias; II – de alteração tributária efetuada na legislação federal; III – de proposta ou convênio advindo do Conselho Nacional de Política Fazendária – Confaz; IV – de tributo sujeito à noventena prevista no inciso III, c." (MINAS GERAIS, 1989).

58 "Art. 128, § 4º – Ressalvados os casos previstos na lei de diretrizes orçamentárias, os projetos de lei que instituam ou majorem tributos só serão apreciados pela Câmara Legislativa, no mesmo exercício financeiro, se a ela encaminhados até noventa dias de seu encerramento." (MINAS GERAIS, 1989).

no texto constitucional.[59] Vale notar que os mesmos dispositivos foram impugnados pelo governador do DF perante o STF, mediante a ADI nº 5.590/DF, o que poderia ensejar um novo resultado. Apesar de o procurador-geral da República ter opinado, em seu parecer, pela constitucionalidade da regra,[60] admitindo que os entes federados inovem em relação ao processo legislativo federal, o relator, ministro Alexandre de Morais, indeferiu a petição inicial da ação, diante da deficiente instrução processual.[61]

---

59 "[...] 1. Nos termos do artigo 70, § 3º, da Lei Orgânica do Distrito Federal, não será objeto de deliberação a proposta de emenda que ferir princípios da Constituição Federal. 2. As normas de processo legislativo enquadram-se entre as normas de observância obrigatória, devendo os Estados e o Distrito Federal estabelecerem seu processo legislativo em simetria com o modelo federal. 3. Alterando a Emenda o modelo de processo legislativo inscrito na Constituição Federal, na medida em que institui restrição indevida à apreciação de projetos de lei que criam ou majoram tributos, obstruindo a livre atividade legislativa e o adequado planejamento tributário do Distrito Federal, mostra-se imperiosa a declaração de inconstitucionalidade. [...]" (DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça. Acórdão nº 1.069.035, ADI nº 20160020239479, Relatora Simone Lucindo, Conselho Especial, Data de Julgamento: 12/12/2017, pub. DJE de 22/01/2018).

60 "[...] 2. Não desvirtua o modelo federal de processo legislativo norma da Lei Orgânica do Distrito Federal que institua regra não prevista na Constituição da República e que com esta não conflite. O fato de normas de processo legislativo serem de reprodução obrigatória não impede que os entes federativos inovem sobre a matéria em sua constituição, quando esta não divergir do modelo federal. 3. Podem os entes tributantes ampliar garantias dos contribuintes para além das previstas no texto constitucional federal, desde que com elas não conflitem e não cuidem de matéria cuja sede seja a própria Constituição da República. 4. Parecer por intimação da requerente para corrigir defeito da instrução processual e, no mérito, por improcedência do pedido." (Parecer nº 151.168/2017-AsJConst/SAJ/PGR, Rodrigo Janot Monteiro de Barros, de 14 de julho de 2017).

61 É interessante consignar que a Câmara Legislativa do DF, nos autos da mencionada ADI, ao sustentar a constitucionalidade da norma, afirmou que as limitações previstas na CRFB/88 podem ser ampliadas de forma a "impor freios à sanha arrecadatória do Poder Público", desde que não suprima ou modifique a iniciativa das leis pelo Chefe do Poder Executivo. Nesses termos, a lei orgânica proporcionaria o tempo necessário para que o Poder Legislativo possa analisar o projeto de lei encaminhado e para que a população tenha conhecimento prévio sobre o aumento da carga tributária. Alegou, ainda, que a competência para legislar sobre matéria tributária seria concorrente e que

5 – Conclusões

O processo legislativo que envolve temas tributários já nasce pressionado pelo tempo. Muitas vezes, quando iniciado pelo governo, o tema a ser deliberado pelo Parlamento tramitou previamente dentro das entranhas governamentais, sendo examinado por especialistas, melhorado e testado. Não deixa de ser diferente quando as propostas são idealizadas e formatadas por grupos econômicos mais bem preparados. Isso significa que, não bastasse o assunto tributário possuir uma linguagem diferenciada e técnica, o assunto chega para a decisão parlamentar de forma urgente, não sendo raro que ela se dê em poucas horas. Ocorre que, para que o Poder Legislativo ocupe o seu lugar de relevo na construção do sistema tributário, ele deve, necessariamente, ter um mínimo de tempo razoável para analisar as demandas que vêm dos demais Poderes e da sociedade.

A criação das futuras normas tributárias não pode se dar de forma açodada; é imprescindível o devido planejamento legislativo. A partir de uma leitura sistemática da CRFB/88, que prevê que a LDO disporá sobre as alterações na legislação tributária, fica evidente o projeto constitucional para o Direito Tributário democrático. O Poder Executivo, ao encaminhar a proposta de LDO, já deveria apresentar seu plano de alteração das leis tributárias. Só assim o governo compartilhará, com o Parlamento, a responsabilidade pelos rumos da política tributária.

Ciente da complexidade da matéria e da necessidade de discuti-la em amplos debates, o constituinte mineiro previu um limite importante para o processo legislativo tributário: os projetos de lei objetivando criação ou aumento de tributo que forem apresentados dentro do período de 90 dias que antecede o término da sessão legislativa não serão admitidos. Tal regra

a lei hostilizada adapta o processo legislativo constitucional "sem suprimir competência do Executivo ou modificar iniciativa de leis", não impedindo que o Governador envie projetos de lei criando ou majorando tributos, devendo apenas ser observada a limitação temporal estabelecida.

tem se mostrado efetiva, sendo aplicada tanto pela Comissão de Constituição e Justiça da ALMG quanto pelo Poder Judiciário, quando foi instado a se manifestar.

Algumas limitações ao poder de tributar previstas na CRFB/88 podem ser ampliadas pelos entes federados menores, desde que não suprimam ou modifiquem a iniciativa das leis pelo chefe do Poder Executivo. A CEMG/89 proporciona um mínimo de tempo necessário para que o Poder Legislativo possa analisar o projeto de lei encaminhado e para que a população tenha conhecimento prévio sobre o aumento da carga tributária. A anterioridade tributária não garante o direito à participação do povo e ao debate legislativo, mas apenas um direito ao planejamento em face de um aumento de carga tributária já decidido.

A regra analisada densifica o princípio da separação de Poderes, na medida em que o Poder Executivo detém as informações substanciais da matéria tributária e o cálculo político para a apresentação dos temas para deliberação do Parlamento deve contemplar um mínimo de tempo para possibilitar uma verdadeira deliberação, uma decisão legislativa participada. É dizer que, se a regra da Constituição Mineira vai além das regras do processo legislativo constantes da Carta Federal, assim o faz para reforçar e consolidar princípios a ela inerentes, como a separação dos poderes e o devido processo legislativo.

6 – Referências

BAMBUÍ. Câmara Municipal. **Lei Orgânica do Município de Bambuí**, de 20 de novembro de 2018. Disponível em: https://www.camarabambui.mg.gov.br/images/regimento_interno/lei_organica_regimentointerno.pdf. Acesso em: 14 mar. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 70-A, de 2011, do Senado Federal, do Senador José Sarney, que altera o procedimento de apreciação das medidas provisórias pelo Congresso Nacional.

Audiência Pública. Reunião nº: 1561/13, Data: 01/10/2013. Disponível em: https://www.camara.leg.br/internet/sitaqweb/textoHTML.asp?etapa=11&nuSessao=1561/13&nuQuarto=0&nuOrador=0&nuInsercao=0&dtHorarioQuarto=15:00&sgFaseSessao=&Data=1/10/2013&txApelido=PEC%20070/11%20-%20PROCESSO%20DE%20APRECIAÇÃO%20DE%20MP&txFaseSessao=Reunião%20Deliberativa%20Ordinária&txTipoSessao=&dtHoraQuarto=15:00&txEtapa=. Acesso em: 15 mar. 2021.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. **Lex: Legislação Federal e Marginália**, São Paulo, v. 59, p. 1966, out./dez. 1995.

BRASIL. **Lei nº 7.800**, de 10 de julho de 1989. Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o ano de 1990, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1989_1994/l7800.htm. Acesso em: 16 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 584**, de 5/1/1977: "ao imposto de renda calculado sobre os rendimentos do ano-base, aplica-se a lei vigente no exercício financeiro em que deve ser apresentada a declaração." Disponível em: http://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula&pagina=sumula_501_600. Acesso em: 16 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula nº 66**, de 13/12/1963: "É legítima a cobrança do tributo que houver sido aumentado após o orçamento, mas antes do início do respectivo exercício financeiro." Disponível em: http://portal.stf.jus.br/textos/verTexto.asp?servico=jurisprudenciaSumula&pagina=sumula_001_100. Acesso em: 16 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal, **RE 250.521**, Relator Min. Moreira Alves, Primeira Turma, julgado em 16/05/2000, DJ de 30/06/2000. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur17957/false. Acesso em: 16 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **AO 586 MC-QO**, Relator Min. Ilmar Galvão, Tribunal Pleno, julgado em 24/06/1999, DJ de 27/04/2001. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur104422/false. Acesso em: 16 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Rp 861**, Relator Min. Oswaldo Trigueiro, Tribunal Pleno, julgado em 23/08/1972, publicado em 11/12/1972. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur110773/false. Acesso em: 16 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 56 MC**, Relator Min. Celio Borja, Tribunal Pleno, julgado em 07/06/1989, DJ 04/08/1989. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur113167/false. Acesso em: 16 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 56**, Relator Min. Nelson Jobim, Tribunal Pleno, julgado em 03/10/2002, DJ 29/11/2002. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur98397/false. Acesso em: 16 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 776 MC**, Relator Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 23/10/1992, DJ 15/12/2006. Disponível: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur5814/false. Acesso em: 16 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 822 MC**, Relator Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, julgado em 05/02/1993, DJ 12/03/1993. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur37120/false. Acesso em: 16 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 89**, Relator Min. Ilmar Galvão, Tribunal Pleno, julgado em 04/02/1993, DJ 20/08/1993. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur116783/false. Acesso em: 16 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 1160 MC**, Relator Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, julgado em 30/03/1995, DJ 19/05/1995. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur36199/false. Acesso em: 16 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 2872**, Relator Min. Eros Grau, Relator p/ Acórdão: Min. Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, julgado em 01/08/2011, DJe 02/09/2011. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur197663/false. Acesso em: 16 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 486**, Relator Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, julgado em 03/04/1997, DJ 10/11/2006. Disponível em:

https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur92751/false. Acesso em: 16 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 1546**, Relator Min. Nelson Jobim, Tribunal Pleno, julgado em 03/12/1998, DJ 06/04/2001. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur20185/false. Acesso em: 16 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 2.314**, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Rel. p/ Acórdão Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, julgado em 17/06/2015, pub. 07/10/2015. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur323426/false. Acesso em: 16 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 1.087**, Rel. Min. Edson Fachin, Tribunal Pleno, julgado em 03/03/2016. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur343007/false. Acesso em: 16 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 3225**, Relator Min. Cezar Peluso, Tribunal Pleno, julgado em 17/09/2007, DJ 26/10/2007. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur89389/false. Acesso em: 16 mar. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI 773**, Relator Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, julgado em 20/08/2014, publicado em 30/10/2014. Disponível em: https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur282421/false. Acesso em: 16 mar. 2021.

COÊLHO, Sacha Calmon Navarro. O princípio da anualidade tributária – a necessidade de sua acolhida pela constituinte de 86. **Revista da Faculdade de Direito da UFMG,** Belo Horizonte, v. 30, n. 28/29, p. 227-267, maio/out. 1985/1986.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça. **Acórdão nº 1.069.035, ADI nº 20160020239479**. Relatora Simone Lucindo, Conselho Especial, Data de Julgamento: 12/12/2017, pub. DJE de 22/01/2018. Disponível em: https://tjdf19.tjdft.jus.br. Acesso em: 16 mar. 2021.

DISTRITO FEDERAL. **Lei Orgânica**. Publicada em 9/6/1993. Disponível em: http://www.fazenda.df.gov.br/aplicacoes/legislacao/legislacao/TelaSaidaDocumento.cfm?txtNumero=0&txtAno=0&txtTipo=290&txtParte=. Acesso em: 16 mar. 2021.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Justiça. **Acórdão nº 1.069.035, ADI nº 20160020239479**. Relatora Simone Lucindo, Conselho Especial, Data de Julgamento: 12/12/2017, pub. DJE de 22/01/2018. Acesso em: 16 mar. 2021.

GRECO, Marco Aurélio. Desvios de finalidade da arrecadação como meio de aumento da carga tributária**.** ***In*****:** CONGRESSO BRASILEIRO DE DIREITO TRIBUTÁRIO ATUAL, 4., 2016, São Paulo. **Anais...** São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Tributário (IBDT): 2016. Disponível em: http://ibdt.org.br/site/wp-content/uploads/2019/01/Anais_IV-Congresso-Brasileiro-de-Direito-Tributario-Atual_VF.pdf. Acesso em: 14 mar. 2021.

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.

MARINS, James. **Defesa e vulnerabilidade do contribuinte**. São Paulo: Dialética, 2009.

MARTINS, Ives Gandra da Silva; BASTOS, Celso Ribeiro. **Comentários à Constituição do Brasil**. v. 6, tomo II, São Paulo: Saraiva, 1991.

MENDES, Gilmar Ferreira. O ordenamento jurídico brasileiro e o instituto da consolidação. *In*: MOURÃO, Gabriela Horta Barbosa; CASTRO, Marcílio França (coord.). **A consolidação das leis e o aperfeiçoamento da democracia**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2003. p. 57-72.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. **Regimento interno da Assembleia Legislativa**. 5. ed. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2002.

MINAS GERAIS. **Constituição do Estado de Minas Gerais**. 27. ed. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2021. Disponível em: https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/ConstituicaoEstadual.pdf. Acesso: 15 mar. 2021.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. **Constituições do Estado de Minas Gerais**: de 1891, 1935, 1945, 1947 e 1967 e suas alterações. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 1988.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. **Projeto de Lei nº 367/2019.** Estabelece a estrutura orgânica do Poder Executivo e dá outras providências.Disponível em: https://www.almg.gov.br/atividade_parlamentar/tramitacao_projetos/interna.html?a=2019&n=367&t=PL. Acesso em: 16 mar. 2021.

MINAS GERAIS. **Lei nº 23.304**, de 30 de maio de 2019. Estabelece a estrutura orgânica do Poder Executivo do Estado e dá outras providências. Disponível em: https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LEI&num=23304&comp=&ano=2019&texto=original. Acesso em: 16 mar. 2021.

MINAS GERAIS. Tribunal de Justiça. **Arg. Inconstitucionalidade nº 1.0000.03.400830-0/000**. Rel. Des. Cláudio Costa, Corte Superior, julgamento em 12/05/2004, publicação da súmula em 23/06/2004. Disponível em: https://www5.tjmg.jus.br/jurisprudencia/pesquisaNumeroCNJEspelhoAcordao.do;jsessionid=05D460E9F30D01F45EA7B3878DAAD638.juri_node1?numeroRegistro=1&totalLinhas=1&linhasPorPagina=10&numeroUnico=1.0433.09.292018-3%2F001&pesquisaNumeroCNJ=Pesquisar. Acesso em: 2 fev. 2021.

NASCIMENTO, Roberta Simões. **Teoria da legislação e argumentação legislativa**: Brasil e Espanha em perspectiva comparada. Curitiba: Alteridade Editora, 2019.

OST, François. **O tempo do direito**. Lisboa: Instituto Piaget. 1999.

RIBEIRO, Guilherme Wagner. Ensaio sobre a duração razoável do processo legislativo. *In*: RESENDE, Antônio José Calhau; BERNARDES, José Alcione (coord.) **Temas de direito parlamentar**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, Escola do Legislativo, Núcleo de Estudos e Pesquisas, 2016. p. 279-305.

SANTA CATARINA. Constituição (1989). **Constituição do Estado de Santa Catarina de 1989**. Disponível em: http://leis.alesc.sc.gov.br/html/constituicao_estadual_1989.html. Acesso em: 16 mar. 2021.

TEMER, Michel. Em defesa do Legislativo. **Gazeta do Povo,** 30 jul. 2008. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/mesa/presidencia/galeria-presidentes/michel-temer-2009-2010/artigos/EM%20DEFESA%20DO%20LEGISLATIVO.pdf/view. Acesso em: 2 fev. 2021.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.

Recebido em 16/3/2021
Aprovado em 31/3/2021

3

Perspectivas institucionais para democracia participativa: participação popular no ciclo orçamentário e as emendas impositivas em Minas Gerais

Institutional perspectives for participatory democracy: popular participation in the public budget cycle and the impositive amendments in Minas Gerais

DOI: https://doi.org/10.29327/264759.23.39-3

Rodrigo Wagner Santos Ribeiro Filho[1]

Fabiana de Menezes Soares[2]

Danton Fillipe Grossi Gangana[3]

Resumo: O presente trabalho objetiva debater o processo de participação popular na tramitação das leis orçamentárias no Estado de Minas Gerais, por compreender a importância da abertura de espaços que proporcionem o dialogismo e permitam que os dissensos da sociedade sejam

1 Mestrando e graduado em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Assessor parlamentar na Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG). Contato: rodrigo.wsrf@hotmail.com. Lattes: lattes.cnpq.br/2329443394289839.

2 Doutora e mestre em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Coordenadora do Observatório para Qualidade da Lei e do LegisLab – Laboratório de Legislação e Políticas Públicas, UFMG. Contato: fabimz@icloud.com. Lattes: http://lattes.cnpq.br/5436421144266385.

3 Mestre em Filosofia do Direito e graduado em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Contato: danton_grossi@hotmail.com; dantongrossi@ufmg.br. Lattes: lattes.cnpq.br/3889659546172032.

evidenciados e traduzidos nos diplomas legais. Além disso, também objetiva-se traçar paralelos com a nova realidade das emendas parlamentares impositivas, para projetar possíveis caminhos de transformar as contribuições da sociedade em parcelas impositivas do orçamento público.

Palavras-chave: Orçamento Público. Participação. Democracia. Leis Orçamentárias.

Abstract: *The present paper aims to debate the process of popular participation in the processing of Budget Laws in the state of Minas Gerais, as it understands the importance of opening spaces that provide dialogism and allows dissent opinions from society to be evinced and converted into legal statutes. In addition, it also aims to draw parallels with the new reality of imposing parliamentary amendments, in order to estimate possible ways of transforming society's contributions into imposing portions of the public budget.*

Keywords: *Public Budget. Participation. Democracy. Budget Laws.*

1 – Introdução

A participação dos cidadãos na elaboração das leis orçamentárias tem sido uma construção permanente na sociedade brasileira desde a Constituição da República Federativa de 1988. Essa forma de participação tem sido desenvolvida principalmente em nível municipal e também conta com experiência na União e nos estados, muito embora as práticas participativas ainda sejam pouco conhecidas pela maioria da população, assim como não são objetos tão presentes na pesquisa acadêmica. Grande parte dos estudos realizados no Brasil sobre a participação popular no orçamento público se refere ao Orçamento Participativo Municipal, tendo seu período de maior desenvolvimento no final da década de 1990 e início dos anos 2000.

O orçamento público pode ser considerado a espinha dorsal do planejamento do Estado brasileiro, nas três esferas federativas, assim como um dos principais instrumentos de política pública. Isso porque as três principais peças orçamentárias,

como será visto adiante, são fundamentais tanto na organização e no planejamento quanto na execução e na efetividade de todas as ações que os órgãos e entes estatais pretendem realizar. Apesar de se tratar de assunto complexo e pouco compreensível para a maioria da população, entender o orçamento público brasileiro é fundamental para o desenvolvimento de uma democracia sólida e republicana, sendo assunto que transpassa todos os âmbitos da administração pública e, consequentemente, incide diretamente em diversos aspectos da vida dos cidadãos.

No aspecto legal, a Constituição da República Federativa de 1988 é o principal diploma que estabelece as diretrizes e normas para o ciclo orçamentário da União, dos estados e dos municípios. Além da CRFB, podemos citar a Lei 4.320, de 1964, que estatui normas gerais de direito financeiro, e a Lei Complementar 101, de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal, como duas das principais leis federais sobre o assunto.

A Constituição de 1988, chamada de Constituição Cidadã, positivou uma série de dispositivos que têm como objetivo fomentar a transparência do Estado e abrir espaço para a participação da sociedade civil em diferentes âmbitos decisórios. Não por acaso que o art. 37 consagra a publicidade como um dos princípios da administração pública, assim como prevê a gestão participativa na condução de políticas públicas, em seu parágrafo 3º. Contudo, é a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 48, que clarifica a necessidade da participação popular no orçamento público, como é possível observar:

> Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos. § 1º A transparência será assegurada também mediante: I – **incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos** (BRASIL, 2000, grifo nosso).

Esses diplomas legais traduziram os anseios de parte significativa da sociedade civil, que demandava por mais espaços de participação na condução dos assuntos do Estado. O potente desejo democrático que é consubstanciado na Constituição de 1988 não é, contudo, nela encerrado, requerendo cada vez mais o alargamento das vias democráticas e implicando mais participação e mais efetividade nas intervenções da população. Exemplo claro disso são as experiências de orçamento participativo municipal, que foram iniciadas em Porto Alegre, em 1989, e que se espalharam em diversos outros municípios com sucesso, incluindo-se outras grandes capitais, tais como Belo Horizonte e Curitiba.

O movimento da participação popular nos orçamentos públicos municipais foi a primeira grande experiência prática da democratização do orçamento. Isso propiciou uma série de avanços importantes, como a valorização da questão dos diferentes territórios dentro de um município, a descentralização da administração pública, a formação e a capacitação dos cidadãos em temas complexos da administração, a convivência e a cooperação entre os funcionários (técnicos) das prefeituras e a sociedade civil, entre outros aspectos.

Assim, uma convergência de fatores contribuiu para a institucionalização da participação popular no ciclo orçamentário, tanto em nível local como em nível estadual e federal. Tal movimento passou por seu auge no início dos anos 2000, tendo perdido o destaque na discussão política nacional desde então e, infelizmente, reduzido o ritmo de novas conquistas da sociedade. Contudo, muitas práticas ainda persistem, e a luta deve ser por garantir a efetividade dos métodos participativos que estão em vigor, para que não se tornem meras formalidades vazias.

Com enfoque na participação em nível estadual, o presente artigo procederá, no primeiro momento, ao estudo de caso do ciclo orçamentário e da execução financeira do Estado de Minas Gerais referentes ao ano de 2019 (leis aprovadas em 2018). Para isso, será preciso contextualizar brevemente o histórico das práticas participativas no âmbito da Assembleia Legislativa

de Minas Gerais, assim como alguns conceitos fundamentais para compreensão das peças orçamentárias aqui tratadas.

Não obstante, em um segundo momento, tratar-se-á da recente inovação legislativa conhecida como emendas parlamentares impositivas, instituída inicialmente para o parlamento federal e reproduzida nas casas legislativas estaduais. Ressalva-se, também, que a implementação da impositividade das emendas parlamentares no orçamento público teve início em 2019, não sendo possível compreender ainda suas consequências em longo prazo.

A inovação deste trabalho se dá principalmente na tentativa de traçar apontamentos iniciais relativos aos impactos das emendas parlamentares impositivas sobre a efetividade da participação popular no ciclo orçamentário. Nesse sentido, a hipótese motivadora da pesquisa parte da compreensão prévia de certos problemas na execução orçamentária das proposições oriundas da participação popular. Identificando as origens desses problemas, o que se observa é a possibilidade bastante real de agravamento das dificuldades já existentes, uma vez que a impositividade foi aplicada apenas às emendas de iniciativa dos deputados estaduais (individuais ou coletivas), com a manutenção do caráter discricionário para as emendas construídas democraticamente pela população nos espaços de participação institucional.

2 – Participação popular na Assembleia Legislativa de Minas Gerais

A discussão acerca da participação popular no processo legislativo, em Minas Gerais, remonta a segunda metade da década de 1990. Em 1996, foi aprovado o primeiro projeto que objetivava dar espaço para a população influenciar diretamente a tramitação das leis orçamentárias, mas a prática ainda era muito incipiente, resultando em pouco ou nenhum avanço significativo:

> [...] a aprovação não garantiu a eficácia do processo de elaboração participativa do orçamento. Em 1999,

> no primeiro ano do governo de Itamar Franco foram realizadas audiências públicas em todas as regiões de planejamento do Estado. Contudo, Fleury (2009) aponta que como as propostas definidas, incluídas no orçamento estadual não foram executadas plenamente e a assembleia acabou por suspender o processo nos anos seguintes (CARNEIRO, 2015, p. 31).

O jornalista Jorge Pôssa relata essa primeira iniciativa, no bojo da promessa de campanha do então governador Itamar Franco, que tinha como projeto a implementação do orçamento participativo em Minas Gerais. Naquele momento, a necessidade de regionalização e difusão das práticas participativas na construção do orçamento já surgiam como instrumentos fundamentais para sua implementação: "no total, 2.962 delegados de 704 municípios estiveram presentes nas 18 reuniões realizadas nos quatro cantos do Estado, debatendo e estabelecendo prioridades para as regiões, num verdadeiro mutirão de cidadania. Nas assembleias, foram apresentadas 316 propostas" (PÔSSA, 1999, p. 10).

Contudo, apesar do clima de crescente otimismo sobre a participação cidadã, as controvérsias durante o processo, com acusações de que seria apenas um golpe de *marketing* do governo (PÔSSA, 1999), além da baixa efetividade na execução orçamentária, significaram a frustração de um projeto perene de participação. Como veremos adiante, esse ainda é um dos principais gargalos para a efetivação concreta de um orçamento participativo eficiente.

Foi apenas com a criação da Comissão de Participação Popular (CPP) na Assembleia Legislativa de Minas Gerais, por meio da Resolução 5.212, de 9 de maio de 2003, que a participação popular no ciclo orçamentário ganhou robustez. O Estado de Minas Gerais, conhecido por seu pioneirismo em diversas iniciativas institucionais, foi também pioneiro nas práticas participativas. A Comissão de Participação Popular, importante não apenas no ciclo orçamentário, tinha e tem como objetivo fomentar a transparência e a democracia no âmbito do processo legislativo. Ainda sobre a importância da comissão:

> Essa Comissão tem-se mostrado a principal inovação institucional direcionada à incorporação e ao atendimento das demandas da população pela Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Trata-se da inauguração de uma institucionalidade participativa, de caráter híbrido, com poderes de agenda na esfera pública e de controle societário da ação governamental (MAGALHÃES, 2009).

A comissão foi criada nos mesmos moldes da Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados, iniciada em 2001, que cumpre função semelhante no âmbito federal. Entre as atribuições da CPP, destaca-se a possibilidade de que a sociedade civil, por intermédio de organizações (OSC), sugira Proposta de Ação Legislativa (PLE). Essas propostas podem versar sobre os mais variados temas, desde que sejam de competência do parlamento estadual. O inciso I, art. 2º, da Deliberação 2.333/2003 estabelece, entre as competências da CPP: "receber proposta de ação legislativa de entidade associativa da sociedade civil, deliberar sobre ela e dar-lhe encaminhamento, nos termos desta deliberação".

Após o recebimento da Proposta de Ação Legislativa, a Comissão de Participação Popular pode aprovar a proposição, transformando-a em um projeto de lei que seguirá a tramitação prevista no Regimento da ALMG. Caso seja aprovada pelo Plenário da Casa Legislativa e sancionada pelo governador, a PLE de origem popular se torna lei estadual. Esse procedimento demonstra a importância da CPP e da abertura participativa que ela institui, garantindo a possibilidade da sociedade civil conseguir apresentar ideias e vê-las sendo convertidas em leis de fato.

2.1. A participação no orçamento

No âmbito da Comissão de Participação Popular, uma forma particular de participação é a possibilidade de sugestões populares (PLEs) na legislação orçamentária do Estado. Conforme prevê a Deliberação 2.333, de 2003, que regulamentou a Resolução 5.212, de 2003, compete à Comissão de Participação Popular (CPP) realizar processo participativo, junto à sociedade, no curso da tramitação das leis orçamentárias:

> Art. 11 – A Comissão de Participação Popular, no prazo de trinta dias do recebimento pela Assembleia Legislativa dos projetos de lei do Plano Plurianual, do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado, de Diretrizes Orçamentárias, do Orçamento Anual e de Crédito Adicional, poderá realizar audiência para informação e debates públicos sobre o conteúdo dos projetos.
>
> Parágrafo único – A proposta resultante da audiência será encaminhada à Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária, quando couber, sob a forma de emenda fundamentada à proposição, ficando dispensada a apresentação dos documentos exigidos no art. 3º desta deliberação (MINAS GERAIS, 2003).

A tramitação prevista na deliberação, portanto, define que, após o recebimento dos projetos de leis orçamentárias na Assembleia Legislativa, a Comissão de Participação Popular poderá promover eventos públicos de discussão, com audiências e debates públicos, ambos previstos no Regimento da ALMG. Esses eventos podem ter como resultado sugestões populares de emendas aos projetos de leis orçamentárias. As sugestões serão enviadas pela CPP para a Comissão de Fiscalização Financeira e Orçamentária (FFO). Na FFO, o relator designado para os projetos de leis orçamentárias poderá acatar ou não as PLEs em seu relatório final, e caberá, por fim, ao Plenário da Casa Legislativa, composto pela totalidade dos 77 deputados, aprovar ou não as emendas populares às leis orçamentárias.

Assim, abriu-se um importante espaço de escuta e debate da população mineira, que passa a poder se relacionar com o processo de criação do orçamento público, tendo direito de interferir ativamente nesse importante momento de definição dos rumos da política pública estadual.

2.2. Breves apontamentos sobre as leis orçamentárias

O art. 165 da Constituição da República prevê três leis orçamentárias principais, que são o Plano Plurianual, a Lei de

Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, cada uma versando sobre aspectos próprios do orçamento público e do ciclo orçamentário. Esses dispositivos jurídicos são necessários nos diferentes níveis da federação, incluindo-se os estados.

O Plano Plurianual, uma lei programática que contém todas as políticas públicas previstas para serem realizadas (como obras, programas governamentais e outras ações do poder público), dispõe sobre as ações que serão executadas pelo governo do Estado nos próximos quatro anos. Detalhe interessante é que, em Minas Gerais, conforme o art. 153 da Constituição Estadual, o Plano Plurianual é denominado Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG).

Por sua vez, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é um instrumento mais técnico, que estabelece as normas sob as quais a Lei Orçamentária Anual (LOA) será feita. Isto é, a LDO assume, atualmente, caráter procedimental, definindo as diretrizes para elaboração da LOA.

Finalmente, a Lei Orçamentária Anual é a peça orçamentária por excelência, na qual estarão contidos os dados contábeis previstos para o próximo ano fiscal, como a previsão de receita, a alocação dos gastos, a folha de pagamento de servidores, as possíveis operações de créditos, entre outros. A LOA é a norma que autoriza os gastos futuros do governo, com as previsões orçamentárias para cada órgão, autarquia e ação do poder público. Caso não haja previsão orçamentária para determinada ação ou política pública na LOA, ela dificilmente será executada.

Por outro lado, a LOA se liga ao planejamento de longo prazo previsto no PPAG, alocando para o próximo ano os recursos que serão utilizados na ação já prevista no Plano Plurianual. É por isso que o processo de participação popular previsto na ALMG e em outras casas legislativas dá prioridade para o PPAG, uma vez que ele é a legislação estruturante do financiamento das políticas públicas.

3 – Metodologia empírica

O presente trabalho foi pautado na análise de alguns documentos oficiais da Assembleia Legislativa de Minas Gerais durante os últimos 15 anos, sendo de especial importância as deliberações e resoluções da Mesa, assim como os materiais educativos e informativos produzidos pela Casa, além do próprio Regimento Interno.

Procedeu-se ao uso da metodologia de pesquisa do tipo jurídico-propositivo (GUSTIN; DIAS; NICÁCIO, 2020), por se tratar de uma análise das normas legais e infralegais existentes em Minas Gerais. O percurso traçado se inicia com uma breve análise do processo de criação e consolidação de tais normas, com foco na avaliação da efetividade dessas normas e, por fim, procurou-se entender saídas possíveis para os problemas identificados pela pesquisa. Como afirmam as autoras, esse tipo metodológico:

> [...] destina-se ao questionamento de uma norma, de um conceito ou de um instituto jurídico, com o objetivo de propor mudanças ou reformas legislativas concretas. Ocorre que, sendo as pesquisas jurídicas um campo especial das Ciências Sociais Aplicadas, toda e qualquer investigação deverá ter finalidade propositiva, por sua própria natureza de ciência aplicada. Assim, entende-se que todos os demais tipos são, também, propositivos, o que invalida a existência de um tipo especial com essa finalidade precípua (GUSTIN; DIAS; NICÁCIO, 2020).

Não obstante, foi feito detido estudo sobre o caso do ciclo orçamentário de 2018/2019, com análise do processo de tramitação das leis orçamentárias de 2019, assim como do PPAG 2016-2019. Nesse sentido, também foi feita a análise dos resultados da execução orçamentária das emendas populares, fazendo-se uma contraposição com as emendas impositivas.

Para ampliar as discussões do trabalho, foi essencial a leitura da documentação das audiências públicas e demais momentos de participação popular, utilizando notas taquigráficas, notícias jornalísticas e, se necessário, a entrevista dos atores envolvidos.

4 – Estudo de caso: participação popular no ciclo orçamentário de 2019

Após a criação da Comissão de Participação Popular e da regulamentação de sua competência de discussão participativa no ciclo orçamentário, a Assembleia Legislativa passou a promover o processo de discussão participativa do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) anualmente. As discussões se referem ao início de um novo ciclo orçamentário de quatro anos ou às revisões anuais do PPAG, que são enviadas pelo governo do Estado para a Assembleia Legislativa com o projeto do orçamento do ano posterior.

Passaremos a avaliar a participação popular nas leis orçamentárias aprovadas no ano de 2018, referentes ao ano fiscal de 2019, e a execução orçamentária que resultou das propostas populares.

Em 2018, durante a revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) 2016-2019, que ocorre todos os anos, a Comissão de Participação Popular promoveu diversos encontros com a população, debatendo o assunto e incentivando a participação. Os encontros ocorreram em diversas cidades do Estado, o que garantiu a interiorização da participação e possibilitou que mais pessoas pudessem ser ouvidas no processo. Foram formados 17 grupos de trabalho para aprofundar as discussões sobre os eixos temáticos do Projeto Plurianual de Ação Governamental. Ao final, foram 316 sugestões populares apresentadas, elaboradas por dezenas de organizações da sociedade civil e pelas mais de 400 pessoas que estiveram presentes nas diversas etapas de discussão.[4]

As 316 sugestões foram aglutinadas em 77 PLEs, que, por sua vez, foram traduzidas em 69 emendas ao PPAG e 56 emendas à Lei Orçamentária Anual (LOA), por fim levadas ao Plenário da ALMG para a apreciação pela totalidade dos parlamentares

4 Dados referentes ao processo participativo da ALMG. Disponível em: https://www.almg.gov.br/acompanhe/eventos/hotsites/2015/ppag_2016_2019/ppag_revisao_2019/index.html?albPos=1.

da Casa. No total, 53 emendas à Lei Orçamentária Anual foram aprovadas, com suas respectivas emendas ao PPAG para adequação.[5] Esses números representam significativa participação da sociedade no último ciclo orçamentário, demonstrando que os atuais mecanismos de democratização do processo funcionam em alguma medida. Contudo, quando comparados com as emendas apresentadas pelos deputados estaduais, ainda há enorme discrepância em termos quantitativos, principalmente se observados os números da Lei Orçamentária Anual (LOA). Foram mais de mil emendas impositivas ao orçamento feitas pelos deputados, referentes a 0,7% da receita corrente líquida do ano de 2019, o que significa cerca de R$ 800 milhões.

Para o exercício de 2019, o orçamento do Estado de Minas Gerais foi de R$ 100 bilhões.[6] Desse montante, a Comissão de Participação Popular pleiteou ao governo estadual, de acordo com os dados da Assembleia Legislativa, R$ 20 milhões destinados à execução das emendas populares. Cabe ressaltar que esse valor não é impositivo, isto é, cabe aos órgãos competentes do Poder Executivo a decisão discricionária de pagá-lo ou não, fato que ainda será mais bem explicado neste artigo.

4.1. Problemas de transparência na avaliação da execução das emendas

De acordo com o levantamento realizado pela consultoria da ALMG em novembro de 2019, a execução financeira das emendas populares foi de apenas 0,15% do total previsto em 2018 e de 0,19% em 2019. Já a Secretaria de Estado de Planejamento informa que, até outubro de 2019, havia sido pago R$ 1 milhão

5 Todas as emendas feitas à Lei Orçamentária Anual precisam ser compatibilizadas com o Plano Plurianual de Ação Governamental, o que gera a necessidade de emendas de adequação do PPAG à nova redação da LOA.

6 Dados constantes na Lei Orçamentária Anual de 2019. Disponível em https://www.almg.gov.br/acompanhe/planejamento_orcamento_publico/loa/index.html?lei=loa&revisao=2019.

referente às emendas participativas, o que representa aproximadamente 5% dos R$ 19 milhões previstos.[7]

A Assembleia Legislativa de Minas Gerais mantém um portal sobre a participação popular no PPAG, com produção de relatórios de monitoramento e acompanhamento das emendas populares ao orçamento. Contudo, no que diz respeito ao escopo deste trabalho, os dados fornecidos pela ALMG abarcam apenas o período entre os meses de janeiro e agosto de 2019, o que significa que as informações apresentadas pela consultoria da Casa Legislativa podem estar defasadas.

Diante da imprecisão das informações consolidadas disponibilizadas pelos órgãos estatais, foi necessário proceder à realização de um levantamento próprio para a avaliação completa do ciclo orçamentário de 2019. Tal pesquisa se efetivou no Portal de Políticas Públicas da Assembleia Legislativa de Minas Gerais e no Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais, com foco na execução orçamentária das emendas advindas da Comissão de Participação Popular.

Segundo o levantamento feito para este artigo, as 54 emendas originadas na Comissão de Participação Popular totalizam R$ 16.843.000,00 (dezesseis milhões e oitocentos e quarenta e três mil reais).[8] São emendas que alocam recursos tanto em políticas públicas de maior abrangência, passando pelo combate à violência contra a mulher, ações de segurança alimentar e de combate à seca, como no financiamento de ações localizadas. Tudo isso é fruto do processo de descentralização na etapa participativa promovida pela ALMG, o que resulta em projetos específicos, como eventos culturais e esportivos, feiras e exposições municipais e/ou regionais, etc.

7 Declaração do presidente da Comissão de Participação Popular sobre o pagamento das emendas, disponível em: https://www.almg.gov.br/acompanhe/noticias/arquivos/2019/11/05_audiencia_ppag_entrega_propostas.html.
Informação fornecida pelo secretário de Estado de Planejamento, disponível em: https://www.almg.gov.br/acompanhe/noticias/arquivos/2019/10/24_ppag_abertura_belo_horizonte.html.

8 Políticas Públicas. Disponível em: https://politicaspublicas.almg.gov.br/loa/loa_emendas.html.

Ao proceder à análise da execução orçamentária dos valores indicados pelas emendas de participação popular, é necessário realizar o cruzamento de diversos dados, de fontes distintas. Pelo Portal de Políticas Públicas da ALMG, é possível descobrir quais as ações e os programas foram contemplados pelas emendas de participação popular, assim como o valor total previsto para aquela ação e o que foi efetivamente pago (executado) pelo Estado. Em algumas situações, tal informação é suficiente para averiguar se houve ou não o pagamento das emendas, como é o caso das Emendas 1.586 e 1.635, que são as únicas dotações orçamentárias previstas na Ação 4.650 (Enfrentamento da violência contra a mulher), como pode ser observado nas Figuras I e II, retiradas do Portal de Políticas Públicas.

Pode-se notar, portanto, que os R$ 700.000,00 previstos para a Ação 4.650 são advindos das indicações da Comissão de Participação Popular. Da mesma forma, é possível verificar que, desse montante, apenas 6%, isto é, pouco mais de R$ 42.000,00 foram efetivamente pagos pelos cofres públicos. Importante notar que se trata de uma ação de extrema relevância para a sociedade, em um momento no qual o feminicídio e as denúncias de violência doméstica contra mulheres crescem aceleradamente no Brasil e em Minas Gerais.[9]

Porém, em outros casos, apenas as informações disponíveis no portal não são suficientes para esclarecer a execução orçamentária real das emendas populares. É a situação, por exemplo, da Emenda 1.589, referente à Ação 4.364 (Estímulo à produção, à circulação e ao intercâmbio cultural, no âmbito do Programa 140 – Fomento e incentivo à cultura).

Nesse caso, como pode ser visto no Anexo II, foram aprovadas 43 emendas, sendo 42 emendas individuais de deputados estaduais e uma oriunda da Comissão de Participação Popular. O Portal de Políticas Públicas não especifica a quais emendas os valores

9 Fato atestado pelos dados da Polícia Civil de Minas Gerais. Disponível em: https://www. https://www.em.com.br/app/noticia/gerais/2019/09/11/interna_gerais,1084222/assassinatos-caem-mas-feminicidios-crescem-minas-lidera-matanca.shtml>.

executados correspondem. Então, é necessário utilizar outra plataforma, o Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais.[10] Como a informação do Portal de Políticas Públicas da Assembleia Legislativa de Minas Gerais já explicita qual o objeto da emenda popular, é preciso, então, verificar no Portal da Transparência se o valor pago foi destinado aos objetos dessas emendas. A visualização detalhada da Ação 4.364 no portal pode ser vista nas figuras a seguir:

Figura 1 – Ação 4.364

Ação	Metas	Programada para o ano	Realizada no período	%
4650 - ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA CONTRA MULHER	Financeira (R$)	701.000,00	42.293,27	6,0%
	Física (AÇÃO)	4	1	25,0%

Fonte: Portal de Políticas Públicas da Assembleia Legislativa de Minas Gerais.

Figura 2: Ação 4.364 detalhada

Autoria: Comissão de Participação Popular

Tipo: Alteração de ação Número do Inciso: 90

Programa: 22 - POLÍTICAS DE PROTEÇÃO DE DIREITOS HUMANOS

Ação: 4650 - ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA CONTRA MULHER

Emendas orçamentárias relacionadas

Emendas	Autoria	Acréscimo	Valor (R$)	Dedução	Inciso
1586	Comissão de Participação Popular	UO: 1651 - SECRETARIA DE ESTADO DE DIREITOS HUMANOS, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E CIDADANIA :: Ação 4650 - ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA CONTRA MULHER :: Objeto do gasto: manutenção de 3 unidades móveis de atendimento à mulher - Ônibus Lilás -, ao custo de R$200.000,00, cada, em Araçuaí, Belo Horizonte e Ponte Nova..	R$ 600.000,00	UO: 1991 - RESERVA DE CONTINGÊNCIA :: Ação 9999 - RESERVA DE CONTINGÊNCIA	1558
1635	Comissão de Participação Popular	UO: 1651 - SECRETARIA DE ESTADO DE DIREITOS HUMANOS, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E CIDADANIA :: Ação 4650 - ENFRENTAMENTO DA VIOLÊNCIA CONTRA MULHER	R$ 100.000,00	UO: 1991 - RESERVA DE CONTINGÊNCIA :: Ação 9999 - RESERVA DE CONTINGÊNCIA	1559

Fonte: Portal de Políticas Públicas da Assembleia Legislativa de Minas Gerais.

10 Portal da Transparência de Minas Gerais. Disponível em: http://www.transparencia.mg.gov.br/.

Não se identificou qualquer um dos objetos constantes na Emenda 1.589 da Comissão de Participação Popular entre os contemplados pelos valores pagos no ano de 2019 por essa ação. Da mesma forma, o levantamento da consultoria da ALMG com dados até agosto de 2019 também informava a não execução das ações advindas da participação popular.

Contudo, cabem aqui algumas ponderações. Em primeiro lugar, a análise feita abrange apenas o ano fiscal de 2019 e é possível que valores previstos para esse ano sejam pagos apenas em 2020. Em segundo lugar, após a aprovação das emendas ao orçamento, é possível que os autores (no caso de deputados) façam o remanejamento das indicações, podendo destiná-las para outras finalidades, diversas das inicialmente previstas nas ações estudadas. Em terceiro lugar, também pode acontecer de os beneficiários (entidades e órgãos estatais) não conseguirem cumprir as burocracias legais estabelecidas para o recebimento dos valores, o que pode acarretar perda dos recursos e, portanto, a impossibilidade de execução orçamentária nesses casos.

Mas, apesar de tais observações, considerando se tratar de aplicação do orçamento público, é essencial ser possível trabalhar apenas com os dados públicos fornecidos pelo Estado, através dos mecanismos de transparência disponíveis. Por isso, inicialmente, contou-se com as informações dadas pelo Poder Executivo e pela consultoria da ALMG. Diante da imprecisão dos dados, procuramos ativamente as informações e, mesmo assim, deparamo-nos com todos os empecilhos e imprecisões narrados até aqui.

Após realizar a pesquisa nos dois portais citados (o de Políticas Públicas e o da Transparência), chegou-se à infeliz conclusão de que não é possível obter informações precisas sobre a execução das emendas da Comissão de Participação Popular. Só é possível aferir os valores cujo objeto estava explícito na emenda. Nos casos em que há a ampliação do orçamento total previsto inicialmente pelo governo, a única conclusão possível é que nenhuma ação foi paga integralmente, o que pode significar que o governo priorizou apenas os valores que estavam deter-

minados pelo projeto de lei orçamentária anual enviado, não atendendo a vontade popular de aumentar esse montante. Mas, mesmo se consideradas todas as contingências, é possível dizer que, a não ser que exista grave falha na transparência dos dados orçamentários do Estado de Minas Gerais, a taxa de execução das emendas da Comissão de Participação Popular é extremamente baixa.

Até mesmo a fiscalização e monitoramento do pagamento desses valores são complexos, uma vez que os dados da transparência não informam a origem legislativa da verba, apenas a ação orçamentária a ela correspondente. Isto é, é possível saber o total gasto em determinada ação ou em determinado programa, mas, em alguns casos, a emenda participativa acrescentou valores a uma ação que já tinha um montante específico, sendo necessário analisar a quantia prevista inicialmente no projeto enviado pelo governo, para depois verificar se a execução está se dando sobre essa quantia inicial ou sobre os valores atualizados pelas emendas participativas.

4.2. Problemas de execução: análise objetiva da execução das emendas

Como destacado no tópico anterior, existe um sério gargalo na transparência dos dados públicos sobre a execução orçamentária em geral. Isso é mais bem observado quando se realiza um recorte objetivo para a pesquisa acadêmica. Apesar de algumas informações serem obtidas com a simples consulta em *sites* e plataformas disponíveis para todos os cidadãos, há verdadeira impossibilidade de se compreender com precisão e clareza algumas características e alguns detalhes da aplicação dos recursos públicos.

Segundo informações da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, fornecidas após solicitação formal para a Casa Legislativa, até outubro de 2019 a execução orçamentária, isto é, os valores efetivamente pagos pelo governo de Minas Gerais, era realmente de apenas 0,19% do total, apenas na ação referente

à manutenção da Casa de Direitos Humanos de Minas Gerais. Essa informação era de conhecimento público devido à reportagem referenciada neste artigo, que noticiou os valores executados das emendas de participação popular, após um pedido da Comissão de Participação Popular à consultoria da ALMG. Contudo, no último bimestre da 2019, (novembro e dezembro), houve um salto na execução, atingindo-se a marca de 21,80%, isto é, R$ 4.359.098,70 do total de R$ 20 milhões alocados para a rubrica orçamentária das emendas populares.

Com isso, foi possível concluir que o total das emendas efetivamente pagas pelo Poder Executivo foi muito baixo, não atingindo nem um terço do total destinado inicialmente. Além disso, chama atenção que, das 68 ações orçamentárias para as quais foram alocados recursos oriundos das emendas de participação popular, apenas cinco ações orçamentárias foram executadas integralmente, isto é, em apenas cinco foram pagos 100% dos recursos previstos na Lei Orçamentária Anual. Em outras cinco ações, a execução orçamentária foi expressiva, sendo mais de 90% do total previsto em cada uma delas.

Porém, o dado alarmante, que aponta para a comprovação da hipótese de que há um grave problema de efetividade na execução orçamentária das emendas populares na LOA é que, das 68 ações contempladas, 51 não receberam qualquer recurso público, tendo 0% de execução financeira para a realização das atividades previstas. Essas ações contemplam os mais diversos temas da vida social, como agricultura familiar, fomento à cultura, meio ambiente, entre outros tópicos considerados prioritários pela população mineira, que expressou sua vontade em um processo legal e regulamentado, chancelado posteriormente com a aprovação das PLEs pelos deputados mineiros.

Pode-se concluir, portanto, analisando-se todo o ano fiscal de 2019 (de janeiro a dezembro), que as taxas de execução das emendas participativas no orçamento estão muito aquém das expectativas da sociedade e se tornam um problema não apenas de orçamento público, mas também da lógica democrática, o

que compromete a credibilidade dos mecanismos de participação previstos na legislação estadual.

A importância desse diagnóstico se dá também pela constatação de que essa é uma realidade antiga no sistema participativo popular do orçamento público em Minas Gerias. Os dois problemas centrais aqui apresentados, quais sejam a transparência sobre a execução orçamentária e a efetividade de tal execução, perpetuam-se no tempo.

Não obstante, são negativas as perspectivas de mudanças efetivas que possam mitigar tais questões. O novo PAG 2020-2023 foi aprovado no final de 2019 com dezenas de novas emendas participativas, advindas dos mesmos processos de participação popular explicitados neste artigo. Mesmo já sendo possível avaliar a baixa efetividade dessas práticas, nenhum movimento institucional foi realizado para criação de mecanismos que obriguem a execução orçamentária dessas emendas.

Há, contudo, esforço de algumas frentes para mudar tal cenário. A Comissão de Participação Popular e outros parlamentares utilizaram, durante o ano de 2019, diversos mecanismos para pressionar o governo, como o Requerimento de Comissão 2.873, de 2019, que levou a CPP a realizar uma visita à Secretaria de Estado de Planejamento para verificar a possibilidade de execução das emendas participativas de 2019 ao PPAG. Da mesma forma, durante o Assembleia Fiscaliza, evento institucional da ALMG destinado à fiscalização das ações do Poder Executivo, houve nova cobrança ao secretariado para que ocorresse a execução orçamentária das emendas.[11] O resultado aqui apresentado, contudo, demonstra a limitação de tais ações.

Ao analisar os mecanismos atuais de cobrança e pressão do Parlamento, é possível concluir que não há efetividade na entrega da execução orçamentária das emendas provenientes

11 Notícia veiculada no *site* da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. Disponível em: https://www.almg.gov.br/acompanhe/noticias/arquivos/2019/08/28_release_visita_Seplag_participacao_popular.html.

da discussão participativa do PPAG. Importante salientar que o poder público investe recursos financeiros e de pessoal para realizar o ciclo de debates do PPAG. O objetivo desses momentos não é apenas engajar a população, mas também promover ação de participação democrática com resultados, o que não tem acontecido satisfatoriamente, pelos dados preliminares já apresentados. Recursos públicos estão sendo investidos em um processo que, apesar de ser extremamente valioso do ponto de vista democrático, não entrega o resultado prometido. Além disso, as pessoas envolvidas nesses momentos participativos podem experienciar forte decepção e descrença em relação às práticas institucionais, ao perceberem que sua participação não resultou naquilo que deveria ter resultado, o que pode gerar o afastamento dos cidadãos inicialmente engajados dos espaços institucionais de participação, além de piorar a imagem pública dos órgãos estatais.

Além de toda a problemática já elencada no presente trabalho, há ainda um fator que pode deteriorar ainda mais as condições para a efetividade das emendas populares no orçamento, com o advento das chamadas emendas impositivas, como será visto adiante.

5 – A impositividade no orçamento de Minas Gerais

Em 2018, foi aprovada a Emenda à Constituição do Estado de Minas Gerais 96, que, seguindo modificação similar feita no âmbito federal, transformou parte das emendas parlamentares ao orçamento em impositivas, vinculando o Poder Executivo ao cumprimento das emendas feitas à LOA.

Nesse sentido, é importante explicar brevemente o que são as chamadas emendas parlamentares. É de competência do Poder Executivo a elaboração (iniciativa) das leis orçamentárias; contudo, o Poder Legislativo deve aprová-las, mas não sem antes debatê-las e, se assim entender, modificá-las. É nesse momento que surgem as emendas, que são prerrogativas dos parlamentares em todos os projetos de lei. Qualquer parlamentar pode

sugerir emendas a um projeto que esteja tramitando na Casa, seja ele de autoria do governador, seja de outros deputados. No caso das leis orçamentárias e, em particular da LOA, essas modificações no projeto de lei significam controlar o destino dos recursos públicos, uma vez que é na Lei Orçamentária Anual que se especifica como e onde o governo irá gastar os valores financeiros.

Até o ano de 2018, os parlamentares poderiam alterar a LOA e definir diversas destinações para os recursos estaduais; contudo, o Poder Executivo não era obrigado a seguir as prescrições previstas na Lei, sendo possível realocar a parcela da verba discricionária conforme a vontade do governador. Assim, era comum ver o governo se utilizar das emendas parlamentares ao orçamento como moeda de troca para estabelecer sua base na Assembleia, uma vez que dependia do poder decisório e discricionário do governador liberar ou não os recursos previstos na LOA fruto das emendas parlamentares.

Contudo, após a supracitada Emenda Constitucional 96, uma parcela do orçamento anual passou a ser vinculada, transformando uma quantia das emendas parlamentares em impositivas, isto é, a destinação dada pelos deputados para os recursos públicos deve ser, obrigatoriamente, executada (paga) no ano fiscal referente à LOA emendada. Isso significa, portanto, que as emendas dos parlamentares feitas à LOA passaram a vincular a execução orçamentária, obrigando o governador a pagar um valor específico (1% da receita do Estado, dividido igualmente pelos 77 deputados), sem a possibilidade de negociação.

Porém, essa impositividade não se aplica às propostas de ação legislativas advindas da Comissão de Participação Popular, o que explica, em parte, o fato de que, contra as 56 emendas de iniciativa popular, houve 1.585 emendas feitas por deputados na LOA.

No Brasil, em todos os níveis da federação, a parcela discricionária do orçamento, ou seja, a parte que o governo pode escolher como e onde usar, é extremamente limitada, estando

mais de 90% do orçamento anual comprometidos com gastos obrigatórios. Com o advento das emendas parlamentares impositivas, a percentagem vinculada do orçamento aumentou, diminuindo ainda mais os recursos disponíveis para investimentos e gastos não obrigatórios. Esse cenário piora ainda mais em tempos de crise como o atual, no qual o Estado tem dificuldade até para cumprir seus compromissos obrigatórios.

Isso significar dizer que a tendência é que o Estado pague apenas o que for estritamente necessário – obrigatório, deixando de lado tudo aquilo que for discricionário. Nessa toada, ficam extremamente prejudicadas as propostas orçamentárias feitas pela sociedade civil através das PLEs, uma vez que foram excluídas da modificação constitucional que instituiu a impositividade das emendas parlamentares.

Em setembro de 2019, uma nova emenda à Constituição, a Emenda 100, criou critério de impositividade para as emendas parlamentares. Dessa vez, os deputados tornaram impositivas as emendas de blocos e de bancadas, correspondentes a 0,0041% da receita corrente líquida. Isto é, soma-se ao 1% impositivo já previsto na Emenda 96 esse novo montante.

A nova emenda, ao transformar as emendas de bancadas em impositivas, aumentou a parcela do orçamento público que está engessada, impossibilitando o Poder Executivo de remanejá-la. Apesar de 0,0041% da receita corrente líquida parecer um valor irrisório, no ano de 2020 essa percentagem correspondeu a cerca de R$ 1 milhão por deputado, totalizando aproximadamente R$ 80 milhões (considerando-se os 77 deputados).

Comparativamente, o valor destinado às emendas participativas foi de menos de R$ 20 milhões em 2019. Isto é, as emendas oriundas das PLEs correspondem a ¼ (um quarto) dos valores destinados apenas às emendas de bancada, sem considerar o restante das emendas impositivas, que totalizam quase R$ 1 bilhão de reais.

Mais uma vez, o que a Emenda 100 demonstra é a disposição do parlamento em garantir a execução de parte das emendas parlamentares ao orçamento. Contudo, as emendas provenientes das discussões participativas não figuram entre essas prioridades, ao mesmo tempo que uma parcela cada vez maior do orçamento está vinculada a emendas impositivas, dificultando ainda mais a execução de valores discricionários, como é o caso das emendas participativas.

6 – Conclusões

Com o desenvolvimento da pesquisa, duas questões surgiram como fundamentais no assunto tratado, uma a respeito da dimensão da transparência e a outra sobre a efetividade da participação popular no ciclo orçamentário de Minas Gerais. Interessante notar que, ao iniciar a pesquisa, apenas o aspecto da efetividade fazia parte da hipótese inicial. As questões sobre divulgação dos dados se apresentaram enquanto impeditivos para a própria pesquisa, tornando-se também objeto desta.

O primeiro ponto, portanto, refere-se à transparência e à disponibilização de dados sobre o monitoramento da execução das emendas populares ao orçamento. Há muita imprecisão nas formas atuais de divulgação dos dados financeiros e orçamentários. São temas complexos, envolvendo termos específicos do Direito Financeiro e das finanças públicas como um todo (empenho, unidade orçamentária, despesa realizada, entre outros) que, muitas vezes, são desconhecidos pela maioria dos cidadãos.

Por se tratar de uma prática legalmente prevista, na qual o Estado investe recursos financeiros e estruturais, a participação popular no ciclo orçamentário precisa ser também repensada sob a ótica do monitoramento e do acompanhamento das proposições aprovadas. É necessário que haja um caminho fácil e didático para que os cidadãos possam verificar se as ações propostas através das PLEs estão sendo devidamente executadas pelo poder público, com informação dos valores efetivamente

gastos e os beneficiários contemplados. Atualmente, a fragmentação de informações e a forma como os dados são divulgados configuram, por vezes, verdadeiros impedimentos à transparência do orçamento público.

Em segundo lugar, tem-se a questão que motivou, inicialmente, a realização da presente pesquisa. É a efetividade, isto é, qual o efeito prático das emendas oriundas da Comissão de Participação Popular na execução financeira do Estado. Como foi demonstrado, pode-se dizer que é ínfima a taxa de execução dessas emendas. O governo estadual não efetua os pagamentos referentes às ações propostas pelo povo, através do processo democrático da revisão do PPAG promovido pela Assembleia Legislativa.

Ao pensar em soluções para esse segundo problema, talvez o caminho mais lógico para a garantia da execução orçamentária das emendas ao orçamento oriundas das PLEs seria uma nova PEC estadual, dessa vez transformando essas emendas em impositivas, nos moldes das PECs 96 e 100. Contudo, existem muitos fatores que depõem contra essa possibilidade, além de elementos como a responsabilidade fiscal, o controle de despesas, a discricionariedade do orçamento público, as vinculações orçamentárias, entre outros. Atualmente, a discussão sobre a participação das casas legislativas na vinculação de gastos obrigatórios tem sido palco para muita polêmica. Com as mudanças constitucionais que transformaram parte das emendas parlamentares em impositivas no âmbito federal, replicadas nos estados da federação, cada vez mais debate-se como garantir ao Poder Executivo a capacidade de realizar investimentos e políticas públicas além dos gastos obrigatórios, se grande parte do orçamento está engessado. Portanto, apesar de a possibilidade de transformar as emendas participativas em impositivas não implicar grande impacto financeiro, pelo pequeno montante que representam, talvez não seja o momento mais pertinente para adoção de tal caminho.

Assim, diante da importante conquista na abertura democrática da Comissão de Participação Popular e da possibilidade de

propostas legislativas nas leis orçamentárias, é preciso pensar em novos caminhos de participação popular nas etapas finais do ciclo orçamentário, isto é, abrir espaço de voz e, de alguma forma, de decisão, nos órgãos executores. As casas legislativas são, por excelência, espaços mais porosos, com a capacidade de absorver melhor as demandas populares. Porém, é necessário desconstruir o distanciamento entre o Poder Executivo e a sociedade civil.

O objetivo do presente artigo era realizar um diagnóstico sobre a situação da participação popular no orçamento, assim como identificar possíveis problemas. Portanto, foram levantadas apenas de forma preliminar e ainda bastante incipiente algumas possibilidades de solução dessas questões. Por todo o exposto, é possível apontar que a abertura de espaços nos quais a população possa interferir ativamente na alocação de recursos e na execução orçamentária dentro dos órgãos do Poder Executivo pode ser um caminho viável para democratizar, de fato, o orçamento público. Assim, evita-se a polêmica e complexa discussão sobre a vinculação orçamentária e abre-se espaço para se pensar a necessária democratização do Poder Executivo, muitas vezes vista apenas em sua dimensão técnica.

7 – Referências

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 9 maio 2021.

CARNEIRO, Ricardo. **Planejamento e gestão governamental na esfera estadual**: uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs: relatório de pesquisa Minas Gerais. Brasília: Ipea, 2015.

GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa; DIAS, Maria Tereza Fonseca; NICÁCIO, Camila Silva. **(Re)pensando a pesquisa jurídica**. 5. ed. Belo Horizonte: Almedina, 2020.

MAGALHÃES, Maria Regina Alvares. A Comissão de Participação Popular da ALMG: partilhamento de processos deliberativos entre a sociedade civil e o parlamento. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE LEGÍSTICA: QUALIDADE DA LEI E DESENVOLVIMENTO (2007 : Belo Horizonte, MG). **Legística:** Qualidade da Lei e Desenvolvimento. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2009. p. 1-15.

MINAS GERAIS. **Constituição do Estado de Minas Gerais.** 14. ed. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 1989. Disponível em: http://www. almg.gov.br. Acesso em: 9 maio 2020.

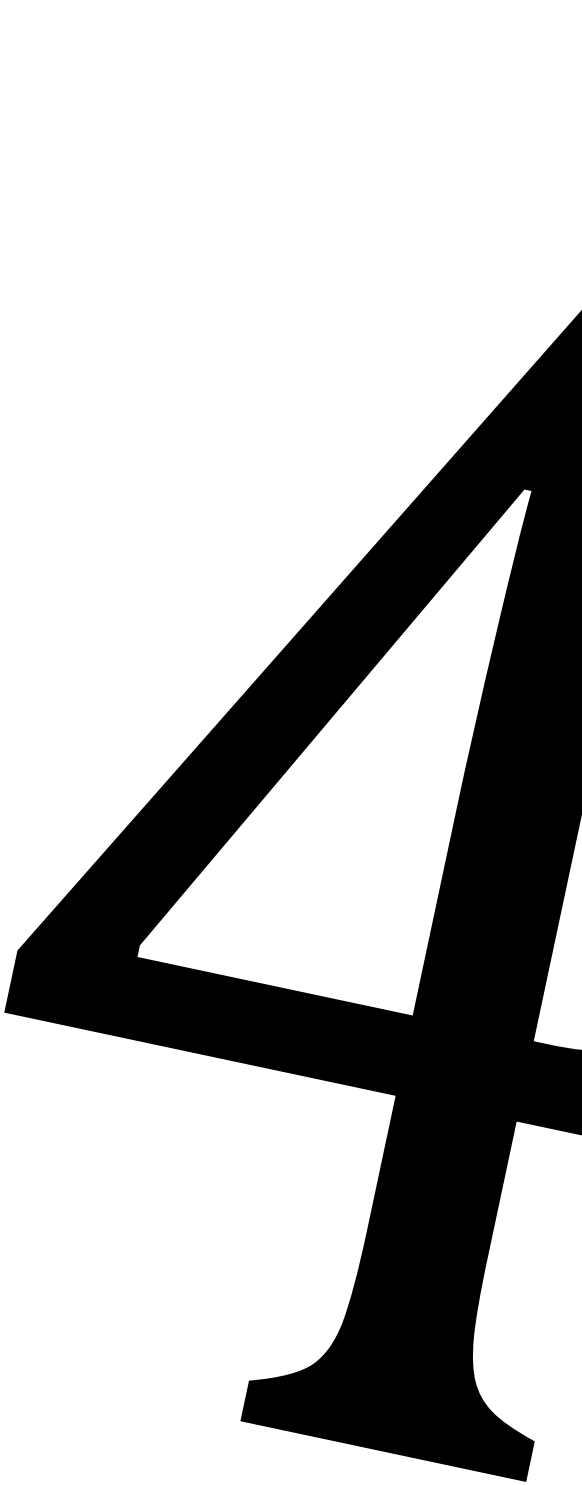
MINAS GERAIS. **Deliberação 2.333, de 2003.** Disponível em: http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/complet?tipo=DLB&num=2333&comp=&ano=2003. Acesso em: 9 maio 2021.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. **Resolução nº 5.212.** Belo Horizonte, 2003. Disponível em: http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=RAL&num=5212&comp=&ano=2003. Acesso em: 9 maio 2020.

PÔSSA, Jorge. Orçamento participativo: a construção da cidadania. **Revista do Legislativo**, Belo Horizonte:, n. 26, p. 4-14, abr./dez. 1999.

REZENDE, Aline Martins Ribeiro Tavares; MENICUCCI, Rivânia Mara Alves. **Cartilha para proposição de emendas ao Projeto de Lei de Orçamento Anual**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, Gerência-Geral de Consultoria Temática, Gerência de Finanças e Orçamento, 2018. Disponível em: https://www.almg.gov.br/consulte/publicacoes_assembleia/cartilhas_manuais/arquivos/comissao_participacao_popular.html. Acesso em: 9 maio 2020.

Recebido em 23/3/2021
Aprovado em 30/4/2021



O PSD mineiro na encruzilhada do golpe de 1964

The PSD from Minas Gerais and the 1964 coup d'état

DOI: https://doi.org/10.29327/264759.23.39-4

Bernardo R. Carvalho[1]

Resumo: A historiografia do golpe de 1964, ainda que continuamente em expansão, dedicou pouca atenção ao papel dos partidos políticos nos processos de desestabilização política, agravamento da crise e instauração da ditadura. Para suprir essa lacuna, procuramos contribuir com um estudo sobre o comportamento da seção mineira do Partido Social Democrático (PSD) na Assembleia de Minas, onde alguns de seus principais quadros se envolveram diretamente nas conspirações contra o presidente João Goulart, mas cujo principal objetivo era viabilizar o retorno, por via eleitoral, do ex-presidente Juscelino Kubitscheck. Apesar de terem cumprido o papel deles esperado pelos militares na ocasião do golpe, em 1964, os políticos do PSD mineiro viram-se derrotados em 1965, quando o partido foi extinto pela ditadura no âmbito do Ato Institucional nº 2.

Palavras-chave: Golpe de 1964. Partido Social Democrático (1945-1965). Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG). Ditadura militar.

Abstract: *The historiography on the 1964 military coup, despite continuously expanding, has been dedicating little attention to the role of the political parties in the process of political destabilization, escalation of the crisis and establishment of the dictatorship. In order to fill in this gap, we seek to contribute with a study on the behavior of the Minas Gerais section of the Social Democratic Party (PDS)*

1 Doutorando em História pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), mestre em História pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), com graduação na mesma área pela Universidade Federal de São João del-Rei (UFSJ). Contato: bernardorc@ufmg.br. Lattes: http://lattes.cnpq.br/9111592378154297.

at the state Assembly, where some of its major figures were directly involved in the conspiracies against president João Goulart, but with the main goal of furthering the return, by electoral means, of former president and PSD member Juscelino Kubitscheck. Despite complying with the military, as expected by them, the politicians of the Minas Gerais' PSD saw themselves defeated by the dictatorship, as the party went extinct by the Second Institutional Act in 1965.

Keywords: *1964 Coup d'état. Social Democratic Party (1945-1965). Minas Gerais Legislative Assembly (ALMG). Brazilian military dictatorship.*

1 – Introdução

As elites políticas históricas de Minas Gerais lograram, ao longo do século XX, consolidar patamares notáveis de coesão interna e de influência nacional, apesar do quadro de atraso econômico, observado sobretudo em relação ao estado vizinho de São Paulo, que se estabeleceu precoce e rapidamente como centro dinâmico da economia brasileira desde o final do século anterior. Essas características, de coesão interna e influência nacional, estão sintetizadas no título – em sua edição brasileira – de uma obra importante sobre a história política do Estado: *O fiel da balança: Minas Gerais na federação brasileira, 1889-1937*, do brasilianista John Wirth. Apesar dos acirrados enfrentamentos políticos locais, por vezes violentos e até fratricidas entre as elites, foi possível manter um arranjo duradouro de gravitação em torno do Palácio da Liberdade, então sede do governo do Estado, e assim assegurar, em conjunto, considerável projeção e autoridade na vida política nacional, onde a atuação dos políticos mineiros esteve envolvida tanto no desencadeamento como na resolução de graves crises políticas.

Ao nos voltarmos para a democratização do pós-Segunda Guerra e a arquitetura de um novo sistema político-partidário, com seu viés liberal-democrático, é tentador, portanto, qualificar como "natural" a predominância dos mineiros no Partido Social Democrático (PSD), o partido de centro por excelência, que foi também, pelo menos em muitos momentos, um "fiel da balança". Em pouco tempo os pessedistas arregimentaram lideranças

Brasil adentro, tornando-se logo o maior partido nacional, tanto em número de filiados como de políticos eleitos. Depois do suicídio de Getúlio Vargas, em 1954, manteve-se coerente, *em linhas gerais*, com o pensamento nacional-desenvolvimentista das duas décadas anteriores, especialmente, é claro, durante o governo do presidente Juscelino Kubitscheck (1956-1961). No entanto, o PSD "não tinha nada de dogmático", como sugere Plínio de Abreu Ramos (1993, p. 26), que em síntese, explica que o partido "entendia que, em política, não devem existir ressentimentos incontornáveis nem rupturas definitivas. Dentro desse pragmatismo, ele sobrevivia serenamente". E assim foi, até o último compromisso do PSD: com o golpe de 1964. A opção de transigir com os conspiradores militares submeteu o partido ao rompimento da ordem constitucional até então por ele integrada organicamente, quando, um ano e meio depois do golpe, com o Ato Institucional nº 2,[2] o partido foi extinto junto com o sistema político-partidário da Constituição de 1946.

No presente artigo, pretendemos contribuir com um estudo sobre o comportamento do PSD, particularmente o de sua vertente mineira, nesses últimos momentos de vigência daquele sistema partidário, cujo encerramento é um marco de instauração da ditadura.[3] Para tanto, a pesquisa empírica foi realizada, sobretudo, por meio da leitura dos "Diários da Assembleia", a seção dedicada ao Poder Legislativo do Estado no *Minas Gerais*, uma publicação da Imprensa Oficial, que, em três ou quatro edições por semana, registrava um balanço consideravelmente abrangente dos eventos relativos ao poder público mineiro. Os "Diários" se mostraram como uma fonte primária de riqueza notável, uma vez que agrupavam, além dos pronunciamentos dos deputados estaduais da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, os projetos de lei apresentados, os artigos e as matérias

2 "Art. 18 – Ficam extintos os atuais Partidos Políticos e cancelados os respectivos registros" (BRASIL, 27 out. 1965).

3 Este artigo resulta da adaptação de partes dos capítulos 2 e 3 da minha dissertação de mestrado, intitulada *Partidos políticos, representação parlamentar e o Golpe de 1964 na Assembleia de Minas*, defendida no Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Federal de Juiz de Fora.

coletados da imprensa, também pelos próprios deputados, e recortes de outros pronunciamentos e manifestações de várias personalidades públicas de alcance nacional. A análise começa, então, no próprio momento do golpe, em abril de 1964, e prossegue, numa segunda parte, referente à edição do AI-2, em outubro de 1965.

2 – O PSD no "bloco monolítico" da conspiração

O primeiro ato institucional da ditadura militar, outorgado em 9 de abril pelo autodenominado Comando Supremo da Revolução, cassou os mandatos de dezenas de representantes políticos eleitos e transformou o Congresso Nacional em um colégio eleitoral, que elegeu dentro de dois dias o então general Humberto Castelo Branco à presidência. Na Assembleia de Minas, foram prontamente aprovados requerimentos de congratulações ao Congresso, ao general e ao vice-presidente, eleito separadamente, o deputado federal pelo PSD mineiro José Maria Alkmin, que ocupava, ainda, o cargo de secretário da Fazenda do governo de Minas (e, alegadamente por essa razão, não esteve presente no Congresso na sessão em que foi eleito).[4] No Parlamento mineiro, em sessão no dia 13, o pessedista Manoel Costa celebrou o desfecho da eleição indireta: "felizmente, a providência Divina olhou pela nossa pátria e as forças da democracia se uniram como um só bloco monolítico e se aglutinaram para a defesa de um regime que se extinguia". O vice-presidente Alkmin foi referido por seu correligionário como "o nome ilustre de um mineiro de tradição", que não seria "um homem de legenda partidária, mas que é um homem do Estado e do País", e que "na primeira hora, esteve ao lado da revolução que ainda não inspirava a certeza da vitória". Manoel Costa lembrou, então, que José Maria Alkmin havia assumido a Secretaria da Fazenda do governo de Minas justamente "para ser o elemento de coordenação e de ligação das forças políticas do nosso estado", e que na ocasião de sua posse no cargo, agradecendo ao governador por sua prova de confiança, o secretário recém-investido havia

4 Cf.: Estados Unidos do Brasil, 12 abr. 1964.

afirmado que com "'Magalhães Pinto, Minas Gerais ainda uma vez vai dar prova ao Brasil de que não quer ser a primeira, mas não será a última a levantar-se para a defesa da democracia e da liberdade em nossa pátria'" (DIÁRIO..., 1964c, p. 3).

Na sessão do Congresso em que foi eleito o novo presidente, um dos votos mais celebrados foi o do então senador pelo estado de Goiás, Juscelino Kubitschek, que, ao pronunciar o nome de Castelo Branco como seu candidato, teria provocado uma reação que quebrou o protocolo da Casa, tamanha a celebração da maioria dos presentes. Mas o voto do presidenciável, cuja candidatura já havia sido lançada pelo PSD, contrastou com o de outro pessedista mineiro, o deputado federal Tancredo Neves,[5] que assim justificou sua decisão de abster-se de votar:

> Abstivemo-nos de contribuir com o nosso voto para eleição de Presidente e Vice-Presidente da República. Nossa posição de Líder da Maioria na Câmara dos Deputados, no Governo deposto, impede-nos moralmente de atrelarmo-nos ao carro dos vencedores. É inegável, além do mais, que nesta hora, falta ao Congresso, mutilado na sua integridade e ameaçado na sua soberania, a indispensável independência para cumprir o seu dever constitucional. Não vai, porém, na nossa atitude qualquer restrição de ordem pessoal ao eminente General Humberto Castelo Branco, a quem de muito tempo admiramos nas suas preclaras virtudes de militar e cidadão, que o credenciam a exercer a Suprema Magistratura do Brasil com clarividência, energia, probidade e justiça, atributos marcantes de sua nobre personalidade. Pelas mesmas razões deixamos de sufragar o nome do ilustre Deputado José Maria Alkmin para Vice-Presidente da República (DIÁRIO..., 1964g, p. 121).

A posição de Tancredo, de referir-se às cassações do ato institucional em tom de denúncia, não teve correspondência no Legislativo mineiro, onde a bancada pessedista aderiu integralmente à cantilena da "revolução". Ao contrário do então

5 "[...] prossegue a oposição Alkmin x Tancredo, pelo controle do PSD mineiro. Se Tancredo se alinha ao lado de Goulart, Alkmin lidera a bancada na oposição ao governo, chegando mesmo a aliar-se à conspiração que depõe João Goulart em março de 1964" (HIPPOLITO, 2012, p. 264, nota 367).

deputado federal, em reunião ordinária da Assembleia de Minas, no dia 7 de abril, o deputado Orlando Andrade, demonstrando sua inquietação sobre o momento vivido pelo País – "quando os vermelhos quase se apoderaram do poder público no Brasil" – apresentou um requerimento, assinado por outros dez pessedistas, em que indicava "a necessidade de cassarem os mandatos de senadores, deputados e vereadores comunistas vinculados às diversas legendas partidárias", em um apelo que seria dirigido aos respectivos órgãos de governo. O requerimento ainda demandava que fossem afastados todos os comunistas, que, segundo o deputado, pertenciam "aos serviços públicos, federal, estaduais e municipais, que participem [participavam] da direção de empresas ou ocupem cargos de relevo em qualquer atividade empresarial, sindical, classista e que lecionem em qualquer estabelecimento de ensino" (DIÁRIO..., 1964b, p. 2).

Outro pessedista, o deputado Delson Scarano, manifestou seu orgulho do fato de ter se desencadeado em Minas a movimentação que deu origem à derrubada de Jango, afirmando: "Tendo partido de Minas Gerais o primeiro grito de libertação de nossa Pátria, ao chamamento das montanhas, acorreram todos os brasileiros", e reiterou a versão oficial do golpe, ao explicar que "O Congresso Nacional [...] consagrou o nome do ilustre militar [Castelo Branco] como Presidente da República, *no exercício de suas atribuições constitucionais* e em nome do Povo Brasileiro" (DIÁRIO..., 1964c, p. 1, grifo nosso), em consonância com a narrativa do "Comando Supremo", que outorgou o AI-1 com a premissa de que da "revolução" se originaria a legitimidade do poder instituído pelos militares. Mas ainda assim, no mesmo pronunciamento o deputado cuidou em se colocar, com ares de serenidade, em um lugar de equilíbrio no espectro político; a respeito do pronunciamento de Castelo Branco na ocasião de sua posse na presidência, Delson Scarano afirmou com esperança: "S. Excia. há de colocar o nosso País nos seus devidos caminhos, não só desfazendo o comunismo ateu, mas, ao mesmo tempo, *evitando com* [sic] *que a direita reacionária* se insurja também contra os anseios de liberdade do povo" (DIÁRIO..., 1964d, p. 3, grifo nosso).

Essa inclinação centrista foi manifestada com frequência pelos deputados do PSD mineiro, facilmente relacionada como uma das qualidades características da "mineiridade". Observe-se, por exemplo, algumas das considerações do deputado pessedista Otelino Sol, em sessão ainda no dia 19 de março, quando defendia uma efetiva expansão dos serviços da Cemig[6] para as cidades da região Nordeste de Minas; argumentava o parlamentar, em relação à empresa pública, que "Justifica-se, em origem[,] uma feição empresarial extremada, no sentido de conseguir os meios à ampliação do seu programa energético", mas criticava o fato de que a Cemig viria assumindo "uma feição eminentemente capitalista, fugindo aos objetivos sociais que a energia elétrica tem para o conforto e melhoria de condições de vida do homem". Adiante, completava o argumento ao afirmar que a empresa, que já era de capital misto, vinha "servindo mais ao alto capitalismo, do Centro de Minas", do que às outras regiões do Estado, e notou que "das principais 27 clientes da CEMIG, [...] 16 são estrangeiras pela predominância do seu capital", não sendo justo, portanto, "que os contribuintes do Nordeste de Minas e outras regiões do Estado[,] distantes e pobres" se privassem dos serviços da companhia energética, "que deveria contribuir para o progresso de todas as regiões" de Minas (DIÁRIO..., 1964a, p. 4). A Cemig foi lembrada também pelo anteriormente citado deputado Delson Scarano, que junto com outros nove pessedistas apresentou requerimento para que fosse formulado um voto de congratulações com Castelo Branco pela nomeação de Mauro Thibau para o Ministério de Minas e Energia. O engenheiro era um dos diretores da Cemig e "um dos grandes artífices de sua grandeza", segundo o parlamentar, que afirmou ainda, ao celebrar a escolha: "O novo titular da Pasta das Minas e Energia é uma nova conquista de Minas nas altas esferas do Governo da República" (DIÁRIO..., 1964e, p. 3).

O exame da atuação da bancada do PSD na Assembleia de Minas demonstra também que os deputados do partido se valeram da retórica provinciana com maior entusiasmo naquela conjuntura crítica. Dentre essas manifestações, temos

6 Companhia Energética de Minas Gerais.

por exemplo o pronunciamento do arcebispo de Diamantina, D. Geraldo Sigaud, quando da comemoração da eleição de José Maria Alkmin à vice-presidência do País, no qual ressalta-se a conotação positiva atribuída a práticas conspiratórias e às articulações de gabinetes. O pronunciamento foi publicado no *Estado de Minas* e lido em plenário pelo deputado João Belo em reunião ordinária no dia 20 de abril. No discurso, o arcebispo deixa entrever o papel de Alkmin como um dos principais articuladores em Minas, não apenas do golpe, mas da subsequente ocupação do governo pelos integrantes do movimento, quando, ao agradecer a Alkmin por seu papel na "resistência à bolchevização do Brasil", expôs em seu relato: "V. Exa. passou a preparar a sublevação armada de Minas Gerais e do Brasil. *V. Exa. se fez conspirador*". Dom Sigaud referia-se à nomeação de Alkmin para a Secretaria Estadual da Fazenda, ocorrida poucos dias antes do golpe, e para explicar a mudança de atividade do homenageado justificou que o presidente Jango "passava à fase da anarquia organizada, para dali chegar à insurreição armada" (DIÁRIO..., 1964f, p. 4, grifo nosso), fato que daria ensejo à celeridade nas articulações "antibolchevizantes".

Tal como identificado por Otávio Dulci (1986, p. 199), José Maria Alkmin, junto com o também deputado federal Último de Carvalho, se sobressaíam no PSD como políticos que "mantinham discretas combinações com os militares da oposição [ao governo Jango]". Tanto Alkmin como Último de Carvalho, a propósito, figuram no livro *O PSD mineiro*, de Plínio Ramos (1993, p. 201), como tendo recebido recursos provenientes do Ibad[7] para a campanha eleitoral de 1962, quando se elegeram para a Câmara dos Deputados. Sem dúvidas, a eleição de Alkmin à vice-presidência animou as perspectivas do PSD dali em diante, expressando a permanente propensão do partido em direção à órbita do poder, pela qual ficou conhecido. Quanto aos deputados estaduais mineiros, ainda conforme Ramos (1993, p. 201), suspeita-se que o Ibad tenha provido recursos às campanhas de cinco pessedistas eleitos em 1962, que procuraram o instituto

7 Instituto Brasileiro de Ação Democrática, organização de direita, principal difusor do anticomunismo no período.

para pleitear o financiamento; três deles foram os mais votados do partido: Delson Scarano, Pio Canedo e Murilo Badaró, líder da bancada pessedista na 5ª Legislatura.

Ainda em 30 de março Badaró foi à tribuna elogiar o posicionamento do governador Magalhães Pinto, expresso naquele dia em seu manifesto enviado à imprensa, no qual o governador reprovou duramente a atuação de João Goulart no desfecho da revolta dos subalternos da Marinha, ocorrida no dia 25, quando dezenas de marujos e fuzileiros navais se amotinaram na sede de um sindicato na cidade do Rio, a reivindicar o reconhecimento e a institucionalização de sua associação, prestadora de serviços sociais aos subalternos da Armada. A revolta resultou na substituição do ministro da Marinha e em acusações diversas de que o presidente Jango teria pouca consideração pela hierarquia militar. O discurso do líder pessedista na ocasião sintetiza o recorte das manifestações do regionalismo político mineiro, dessa vez ressaltando-se o viés conciliador, com o qual aparece usualmente vinculado. Dele cabe reproduzir o seguinte trecho:

> [...] A palavra de Minas veio no momento exato para dizer aos brasileiros que estas montanhas continuarão sendo uma trincheira inexpugnável permanentemente colocada a serviço dos altos interesses da nacionalidade. Neste instante, *as divergências políticas que, por ventura, nos separam do atual ocupante do Palácio da Liberdade, de forma alguma podem se constituir em obstáculo a que todos cerremos fileiras ao seu lado* para integrar um pronunciamento que não propriamente o pronunciamento de um homem, eventualmente detentor do poder, de um partido ou de uma agremiação, mas a palavra que traduz o *sentimento de mineiridade* e que representa o substractum [sic] de todo o pensamento do povo mineiro. A revolta que minou a estrutura de uma gloriosa corporação de nossa Pátria não teve origem dentro dela, originando-se de forças estranhas a ela. [...] S. Excia. [o governador] passa a representar neste instante não o administrador que ocupa o Palácio da Liberdade, mas o espírito de Liberdade e a consciência cívica, que são a marca da presença de Minas na Federação. *Minas Gerais é sobretudo o equilíbrio, ponderação e justiça e sensatez, motivos que fazem com que sua voz tenha inigualável autoridade no concerto dos demais estados*. Realmente a voz de Minas não poderia faltar nesta hora, não para

> acirramento dos ânimos mas sobretudo para fazer com que seja restabelecido o equilíbrio e o bom senso, ausentes do momento nacional, que forças estranhas procuram a todo transe impedir que voltem a reinar (DIÁRIO..., 1964a, p. 5-6, grifos nossos).

Ressalte-se que esse discurso foi proferido horas antes de iniciada a marcha das tropas do general Mourão Filho, de Juiz de Fora para a capital federal, quando deflagrou o golpe. Destaca-se o referido apelo a um viés conciliador, a partir do qual o deputado procura demarcar o campo de forças que avançavam definitivamente sobre o governo Jango, anulando as divergências que lhe separavam do governo Magalhães Pinto, da UDN,[8] e o tom decidido com que rechaça o que considera "interesses subalternos" e "forças estranhas", lembrando, porém, que Minas não compareceria com uma "palavra de acirramento", mas com "equilíbrio e bom senso". Ao evocar a "voz de Minas" é possível que Badaró, político de notável formação intelectual, estivesse ecoando as ideias presentes na obra que leva, justamente, o título de *Voz de Minas*, de autoria do ensaísta e pensador católico Alceu Amoroso Lima, publicada pela primeira vez em 1945, onde o autor atribui um tríplice papel à mineiridade: o de compensação, de equilíbrio e de moderação.

Em *Guardiães da razão*, Helena Bomeny aborda pormenorizadamente a "mineiridade clássica", tal como conceituada na obra de Amoroso Lima, onde, conforme a autora, "a definição pela liberdade, tal como é expressa, circunscreve o escopo da ação política no confronto com o avanço do socialismo e na contenção do individualismo contemporâneo". O conservadorismo implícito ao imaginário da mineiridade é explicado pelo ensaísta ao hierarquizar o conceito de *espaço*, sobrepondo-o em importância ao de *tempo* ("o tempo não conta"), daí resultando que o mineiro seria "mais fiel ao seu lugar que ao seu momento", segundo a interpretação de Bomeny, ilustrada pela seguinte passagem de *Voz de Minas*: "[...] o tempo não existe em Minas ou

8 União Democrática Nacional, principal partido de oposição ao governo Jango; partido de situação em Minas, com o governador Magalhães Pinto, que também articulou para a derrubada do presidente.

pelo menos não se conta com ele, talvez porque o mineiro possui muito mais o espírito do eterno que o do moderno" (BOMENY, 1994, p. 20-21). O caráter equilibrado, compensador e moderador da mineiridade não impede, tal como observado nas fontes, que a ação política dos que o ostentam circunscreva-se não apenas no "confronto com o avanço do socialismo", conforme a autora, mas que coexista com o virulento anticomunismo, propagado amiúde na opinião pública por todos os envolvidos nas manobras conspiratórias de março e abril.[9]

Que os pessedistas tenham se valido com tamanha recorrência e propriedade ao imaginário da mineiridade é algo que se explica em boa medida pelo fato de o partido ter se arraigado ao longo do vasto interior de Minas, entre as centenas de povoações, consolidando-se desde sua origem como uma federação de lideranças locais, detentoras quase absolutas do poder de Estado, herdado em muitos casos desde o período colonial e consolidado na Primeira República, quando Minas passou a expressar nacionalmente sua força política. Com as transformações decorrentes da Revolução de 1930, a situação política mineira adquire caráter ambivalente, quando, de acordo com Pedro Otoni, as tendências modernizantes do período são constrangidas pela política de compromissos surgida entre as oligarquias espalhadas pelo interior e os próprios agentes promotores da modernização. O quadro se modifica na década de 1950 com a instalação de empresas multinacionais em Minas, que, ao se vincularem política e ideologicamente a alguns dos agentes que compunham o arranjo predominante, provocam sua transformação em uma "elite-dependente", conforme o autor (OTONI, 2013, p. 101-103). Expressão singular da política da elite-dependente são os governos de Juscelino Kubitschek, nos níveis estadual e federal, cujos empreendimentos modernizantes são executados não em prejuízo do poder oligárquico local, mas, antes, com sua coadunação. Assim o PSD mineiro pôde ostentar um papel ativo na construção de uma sociedade industrial moderna, enquanto

9 Com efeito, Rodrigo Motta observa que "o temor anticomunista teve papel preponderante no processo de arregimentação dos grupos adversários ao governo, fornecendo o principal argumento que unificou os setores de oposição" (MOTTA, 2006, p. 29).

se beneficiava e reproduzia em grande medida o arranjo político seguro para as famílias e frações oligárquicas que há décadas detinham com rigorosa exclusividade o controle dos aparatos administrativos e, paradoxalmente, da própria *res publica*.

Decorre daí que a reforma agrária tenha sido o tema mais sensível, e que provocou a reação unívoca dos pessedistas mineiros em sua reação veementemente contrária, que foi importante para a derrubada da proposta feita pela base governista na Câmara dos Deputados, prevendo indenizações aos proprietários em títulos da dívida pública. No principal estudo de referência sobre o PSD, sua autora, Lucia Hippolito (2012, p. 277), observa que "uma vez mais a chave da posição do PSD é a seção mineira. Sob a liderança de Alkmin – e agora também de Último de Carvalho –, a bancada mineira lança nota oficial contra a emenda constitucional do PTB, o que, para fins práticos, sela a sorte do projeto". A nota fora a público em maio de 1963, e em fevereiro do ano seguinte o deputado Último de Carvalho, já profundamente envolvido com a conspiração, foi categórico ao afirmar:

> A sorte de nossas propriedades rurais em Minas está cingida à sorte do mandato do presidente da República. Se o presidente confiscar as nossas propriedades ou permitir que alguém as confisque, haverá também quem confisque seu mandato de presidente da República" (RAMOS, 1993, p. 206).

E, a propósito, Rodrigo Motta (2006, p. 139) observa, quanto aos primeiros meses de 1964, a escalada crescente de eventos conflituosos, incluindo-se, desde fevereiro, uma "intensa mobilização anticomunista no campo, com o surgimento de grupos armados pelos proprietários". Lucia Hippolito, entretanto, chega a afirmar que o golpe não tivera a chancela do PSD, como teve de outros partidos, da UDN principalmente, e que o comando nacional pessedista havia passado à oposição, mas não à conspiração (HIPPOLITO, 2012, p. 283); e, mais adiante, ainda afirma: "[...] o PSD não é parceiro para golpes de direita. Importa saber aí até quando os conspiradores aguardarão a adesão do partido,

ou se o golpe será dado *apesar do PSD*, e, por extensão, *contra o PSD*" (HIPPOLITO, 2012, p. 289, grifo do autor).

A análise do comportamento partidário dos pessedistas mineiros, porém, indica o contrário. O que fica evidente é a notável celeridade das articulações golpistas no Estado, com envolvimento nuclear dos principais quadros do partido, demonstrada pela participação ativa na recomposição do secretariado estadual realizada por Magalhães Pinto a apenas três dias do golpe, além da "frente" não formalizada formada na Assembleia com a bancada da UDN e de outros partidos e, por fim, a eleição de Alkmin à vice-presidência da República. O golpe definitivamente não foi dado *contra* o PSD, tampouco *apesar* dele, ainda que seja notável o republicanismo de alguns de seus quadros, como era o caso de Tancredo Neves. Na Assembleia, o entusiasmo irradiante dos deputados estaduais com o desfecho de abril não decorreu meramente de uma adaptação ao novo quadro, ou da intenção de fazer boa figura perante os militares; na verdade, eles tinham razão ao afirmar que haviam sido "soldados civis da revolução".

Se houve um pessedista mineiro que se manteve a uma distância segura das articulações conspiratórias, esse foi JK, segundo Plínio Ramos; o senador e pré-candidato à presidência parece não ter agido na preparação do golpe, apesar das iniciativas de Alkmin em persuadi-lo nesse sentido (RAMOS, 1993, p. 207). No entanto, ao menos em Minas, Juscelino vinha perdendo influência entre a base do partido, já que permanecia, de certo modo, próximo ao PTB, cuja bancada partidária no Congresso Nacional era a segunda maior (depois da do PSD, a partir do pleito de 1962), e por isso era considerada com importância nas projeções eleitorais do pré-candidato. Mas o seu não envolvimento no golpe não deve ter inspirado muitos correligionários a manterem-se igualmente distantes da trama. Na Assembleia de Minas, os pessedistas se encontravam recuados durante a 5ª Legislatura desde o resultado das eleições de 1962: a bancada do PSD havia passado de 24 para 18 deputados (DULCI, 1999, p. 136), e entre eles a preocupação de JK em permanecer próximo ao PTB não poderia ser reproduzida, já que o governo trabalhista de Jango, além de tratar a reforma agrária como uma

prioridade, havia reconhecido a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura e patrocinado a regulamentação do Estatuto do Trabalhador Rural, além de ter instituído a Supra.[10]

Logo, os pessedistas mineiros pressionaram Juscelino a fim de que o ex-presidente não se afastasse daquela que era a questão crucial para a fração estadual do PSD: "o problema agrário fizera do candidato à Presidência da República uma projeção dos interesses do partido mineiro, solidamente unificado em defesa da propriedade rural" (RAMOS, 1993, p. 205); aliás, para todos os efeitos, Magalhães Pinto lhes era um presidenciável mais próximo que JK (nota-se que, em relação ao governo do Estado, o PSD expressava sua dificuldade característica em cumprir a função de oposição, porquanto fosse um partido de cariz situacionista). A defesa decidida, por parte do PSD, dos interesses da classe rural-proprietária definia o caráter do partido em Minas. Otávio Dulci explica a vigência de um "pacto agrário", cujas regras implícitas provocariam um contraponto a políticas industrialistas, associadas a ideais modernizantes; assim, "o campo seria conservado como espaço privado, garantindo-se sobre ele o direito e o poder dos proprietários" (DULCI, 1999, p. 143). Esse pacto permitiu que a agenda desenvolvimentista, industrializante, dos governos Kubitschek em Minas e no Brasil possa ter sido pensada e executada no seio de um partido que, ao mesmo tempo, não deixava de se apresentar como "a grande trincheira da oligarquia, fortemente enraizada no meio rural e nas inúmeras pequenas cidades do interior de Minas" (DULCI, 1999, p. 140).

Na década de 1960 a modernização da estrutura econômica do País e os seus desdobramentos político-institucionais já provocavam visivelmente o surgimento de demandas populares que vinham sendo canalizadas pela participação política eleitoral. Esse processo, no entanto, muito mais evidente nos centros urbanos do que nas extensas áreas ruralizadas de uma nação com as características histórico-geográficas do Brasil. Em um estudo clássico, Guillermo O'Donnell (1979) observara que os

10 Superintendência da Política Agrária. Cf. Grynszpan, 2006.

principais frutos colhidos pelo setor popular haviam sido seu crescente peso eleitoral e sua capacidade cada vez mais articulada de apresentar suas demandas à sociedade, o que ficou demonstrado naqueles anos pelo significativo aumento no comparecimento às eleições – além do plebiscito de 1963 – e pela multiplicação das greves. A presença ativa desse setor na vida política nacional passou a ser percebida como profundamente ameaçadora por grandes e médios proprietários de terras e capital, e, após o esgotamento de um período de crescimento econômico, as demandas de caráter trabalhista eram vistas como provocadoras de mudanças muito mais radicais do que o considerado aceitável por representantes destes outros setores, que, muitas vezes, como era o caso do PSD, haviam outrora formado acordos e coalizões com os trabalhistas.

A maioria daqueles proprietários passou a concordar "que as demandas do setor popular eram excessivas, tanto em termos de consumo como de participação política, e que a acumulação de capital seria inviabilizada caso essas demandas não fossem rigidamente controladas" (O'DONNELL, 1979, p. 69, tradução nossa). Quanto aos produtores rurais voltados para a exportação, por exemplo, o autor indica que eles "reafirmaram sua aversão às políticas de massas e sua convicção de que não poderiam alcançar ganhos permanentes significativos sob governos eleitos sujeitos às pressões do setor popular urbano" (O'DONNELL, 1979, p. 70). E, em síntese, explica que "o limite de uma crise definitiva no sistema político foi alcançado quando a maioria dos atores políticos concentraram-se em modificar completamente as regras do 'jogo político', ao invés de tentarem obter ganhos nos limites das regras existentes", e assim se formaram coalizões com o objetivo de superar o impasse por meio da imposição de um novo sistema político, "que permitisse a efetiva tomada de decisões alinhadas às preferências dos membros da coalizão" (O'DONNELL, 1979, p. 74). Em Minas Gerais tal aliança caracterizou-se por uma notável coesão entre os envolvidos, possibilitada em grande medida pelo discurso ideológico da mineiridade, que "justifica um jeito de ser", conforme Helena Bomeny, "e reclama um lugar político no qual esse 'jeito' desempenharia missão salvacionista" (BOMENY, 1994, p. 21).

3 – O fim da transigência: das eleições para governador ao AI-2

Um ano e meio depois do golpe, em outubro de 1965, a ditadura avançava decisivamente sobre o sistema partidário com o Ato Institucional nº 2, editado, em tese, como medida "corretiva" do resultado das eleições para governadores de 11 estados. Em Minas ocorre um duro revés para a UDN: seu candidato, Roberto Resende, sobrinho de Magalhães Pinto, é derrotado por Israel Pinheiro, do PSD, coligado com o PTB; depois desse resultado, bem como daquele registrado na Guanabara, onde um pessedista também derrotou o udenista que sucederia Carlos Lacerda,[11] o regime militar perdeu mais uma parte da fachada democrática e, na prática, suspendeu a Constituição vigente com esse segundo Ato Institucional, que extinguiu formalmente os partidos políticos, tornou indireta a eleição para a presidência da República, e permitiu que o ocupante do cargo pusesse em recesso o Congresso Nacional quando fosse necessário – segundo o julgamento da cúpula das Forças Armadas.

O governo Castelo Branco, entretanto, é tido por diferentes analistas da época como um interregno, um período de definições, durante o qual os novos ocupantes do poder se encontraram pressionados por diferentes grupos, civis e militares, que procuraram com persistência influenciar o arranjo político-administrativo a vigorar dali em diante. A feição liberal do regime era ainda pretensamente assegurada, embora não sem dificuldades, até por uma composição ministerial diversificada, com integrantes dos dois grandes partidos, que apesar de terem se unido pela "revolução", voltariam a ser rivais, PSD e UDN; mas a relação de ambos com o governo federal – e, claro, entre si – não foi harmoniosa em nível nacional, tampouco estadual. Ainda em junho de 1964 ocorreram dois fatos que redefiniram o comportamento partidário e sinalizaram grave derrota dos partidos

11 O pessedista vencedor na Guanabara foi Negrão de Lima, e o udenista derrotado, Carlos Flexa Ribeiro. Ressalte-se que, originalmente, os candidatos do PSD aos postos eram Sebastião Paes de Almeida (em Minas) e o marechal Henrique Teixeira Lott (na Guanabara), mas a cúpula militar articulou com o TSE a inviabilização das candidaturas, tamanho era seu receio de que esses candidatos "juscelinistas" pudessem vencer.

políticos para os militares – sobretudo para o grupo conhecido como "linha dura": os direitos políticos de Juscelino Kubitschek foram suspensos por meio de decreto presidencial após uma investigação conduzida por coronéis do Exército sobre irregularidades administrativas ocorridas durante sua presidência, e sua candidatura fora consequentemente inviabilizada (derrota do PSD); além disso, poucos dias depois, o presidente Castelo Branco teve seu mandato no Executivo nacional prorrogado até 1967 por meio de emenda constitucional aprovada pelo Congresso, cada vez mais impotente e diminuto (derrota sobretudo da UDN). O caminho foi curto até o 27 de outubro de 1965, quando da edição do Ato Institucional n° 2.

Para aprovar a emenda que prorrogava o mandato presidencial, o governo contava com o apoio do PSD, que em contrapartida ainda nutria esperanças de que Castelo Branco preservasse a candidatura JK; a UDN, ao contrário, dividia-se quanto à questão, e Carlos Lacerda passou a ser, em poucos meses, um adversário do regime, já que, tendo sua campanha comprometida pela medida, dirigiu sua barulhenta oposição, mais uma vez, ao chefe do governo federal; assim, de certo modo, os papéis usuais dos dois partidos se restauravam. Quanto à cassação dos direitos políticos de JK, observa-se que fora apoiada desde sempre pela própria UDN, sobretudo pelo grupo lacerdista, preocupado em neutralizar o candidato que, ao que tudo indicava, era mesmo o favorito para as eleições presidenciais; os udenistas apregoavam discursivamente o que seria, segundo eles, uma incongruência, qual seja, que um político como JK, representante da ordem deposta pelo golpe, pudesse ser reeleito em pleno "pós-revolução". Já a prorrogação do mandato do presidente da república, ocorrida logo depois, cujo pretexto era a promoção da coincidência dos mandatos eletivos, já que à época as eleições para os legislativos e para os executivos eram separadas, fez emergir as divergências mais sérias da UDN com o governo. Mesmo depois de aprovada a medida, Lacerda não só continuava, como intensificava os ataques a Castelo Branco.

A cientista política Paula Beiguelman nota que para o governador da Guanabara e seus adeptos, o golpe de 1964 havia

significado "a deposição da antiga situação política dominante (PSD-PTB) contra a qual sempre haviam conspirado a fim de que uma vez realizado o expurgo daqueles que fossem qualificados como 'corruptos' ou 'subversivos', o governo retornasse aos civis, ou seja, à UDN" (BEIGUELMAN, 1994, p. 38). Mediante o imprevisto adiamento de seu projeto, Lacerda se dissociou de Castelo Branco e passou a atacar, principalmente, a política econômica do governo federal, cujo mentor era o ministro do Planejamento[12] Roberto Campos, que embora não fosse filiado a nenhum partido, recebia acusações, sobretudo por parte de udenistas, de ser ligado ao PSD, o que expressava a vigência da histórica rivalidade entre os dois partidos como um componente forte do imaginário da vida política nacional. Nota-se, porém, que a acusação dirigida ao ministro tinha fundamento; quando da cassação dos direitos políticos e, por extensão, do mandato de senador de JK, Roberto Campos foi o único membro da cúpula do governo a não assinar o documento que dava efeito à medida e, ainda, em protesto, pediu demissão de seu cargo, mas apesar do desfecho desfavorável ao ex-presidente, Campos teria sido persuadido pelo presidente Castelo Branco a se manter na chefia da pasta (CHAGAS, 2014, p. 183; DULLES, 1983).

Em fevereiro de 1965, um movimento fundado no ano anterior por militares, a Liga Democrática Radical (Líder), um veículo da linha dura, considerava que Castelo Branco não vinha sendo duro o suficiente com os "subversivos" e "corruptos", e requisitaram ao presidente que o Comando Revolucionário fosse restabelecido e que o Congresso Nacional fosse fechado. O grupo não foi muito bem-sucedido, mas suas mediações com o governo ficaram a cargo do ministro da Guerra, o general Artur da Costa e Silva, que prometeu um endurecimento do regime. O pretexto para tal endurecimento teria vindo com o resultado das eleições de outubro em Minas e na Guanabara, onde venceram os candidatos pessedistas, considerados por muitos naquele momento como de oposição ao governo "revolucionário". Cabe, no entanto, considerar em que medida os candidatos

12 Tratava-se do Ministério Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica, criado pelo governo Castelo Branco.

do PSD nos dois estados realmente representavam oposição ao regime, já que, por exemplo, desde meses antes do pleito Magalhães Pinto vinha se aproximando de Lacerda nas críticas ao governo federal, inclusive demonstrando apoio à candidatura presidencial do governador da Guanabara. Além das objeções à política econômica, que era criticada por grupos empresariais representados pelos dois governadores, eles se aproximaram, em contraposição a Castelo, aos setores mais extremados entre os militares, e Magalhães Pinto, que havia tentado adiar aquelas eleições estaduais, "clamava contra a má vontade do governo para com as personalidades que haviam feito a revolução"; para ele "era difícil aceitar que em tais condições desfavoráveis o governo central insistisse em realizar a eleição de onze governadores" (BEIGUELMAN, 1994, p. 51).

Torna-se razoável, portanto, a suposição de que a própria atuação de Magalhães e de Lacerda, sempre voltados para o que lhes fosse mais favorável eleitoralmente, visando à presidência da República, tenha prejudicado a campanha de seus sucessores, já que ambos passavam a representar justamente o endurecimento do regime. A hipótese aventada nesse sentido por Paula Beiguelman é a de que "o governo continuava a estimular o êxito eleitoral das candidaturas pessedistas em Minas e na Guanabara, como premissa para articular [em] seu benefício forças políticas regionais próprias" (BEIGUELMAN, 1994, p. 53). A propósito, convém lembrar que em ambos os estados o regime já havia inviabilizado, com base numa lei de inelegibilidades de junho daquele ano, os candidatos inicialmente indicados pelo PSD (ainda que apoiado por um fragilizado PTB), e os eleitos, Israel Pinheiro (MG) e Negrão de Lima (GB) eram, portanto, considerados pela cúpula do governo Castelo Branco minimamente toleráveis ou, no máximo, talvez mesmo um tipo tácito de aliados.

Apesar das manobras por parte da cúpula do Executivo nacional, o resultado das urnas foi considerado inaceitável pela linha dura, que percebia os eleitos como juscelinistas (Israel Pinheiro presidira a Companhia Urbanizadora da Nova Capital, nomeado por JK quando da construção de Brasília) e,

portanto, incompatíveis com o regime. A crise que se seguiu projetou definitivamente a figura de Costa e Silva, cujas articulações com aqueles militares exaltados culminaram, semanas depois, no segundo ato institucional.[13] Antes disso, contudo, houve uma tentativa do governo Castelo Branco de impor seu controle, ainda que parcialmente, sobre os governadores eleitos; foi enviado à Câmara dos Deputados um projeto de lei que definia que os governadores estariam impedidos de nomear seus secretários de Segurança Pública e os comandantes das respectivas Polícias Militares sem a anuência do Conselho de Segurança Nacional. Na prática, a escolha de ambos os cargos passaria a recair sobre o governo federal. A medida, juntamente com outras de semelhante caráter intervencionista sobre os estados, foi justificada pela presidência como objetivando "fortalecer a ação revolucionária" (DULLES, 1983, p. 136). Diante da relutância que os deputados demonstraram em votar o pacote de medidas, os militares foram à imprensa criticá-los; os generais opinaram que uma solução de força deveria ser adotada – "a única capaz de revigorar e consolidar os ideais da Revolução", e foram corroborados pelo ministro Costa e Silva (DULLES, 1983, p. 141). A propósito, na Assembleia de Minas o deputado Carlos Megale leu uma matéria do Estado de Minas onde o líder do governo na Câmara federal, o udenista Pedro Aleixo, defendia a medida, cujo caráter autoritário fica claro a partir da dubiedade com que é tratada:

> De qualquer forma, essa decisão, por mais estranha que pareça, foi a única que permitiu que seja cumprido o mandamento constitucional e democrático, que autoriza a posse dos [governadores] eleitos, especialmente daqueles contra os quais forças consideráveis do movimento revolucionário de abril se opuseram, após as eleições de domingo passado (DIÁRIO..., 1965b, p. 10).

13 "No dia 4 de outubro [JK] desembarcava [no Brasil], recebendo calorosa recepção popular. Em represália, no dia seguinte, era grafada na pista de asfalto em frente ao Ministério da Guerra, em letras garrafais: 'Eles não voltarão'. Na madrugada de 5 para 6 de outubro o general Costa e Silva assumia um compromisso de dez pontos com os oficiais rebelados da Vila Militar" (BEIGUELMAN, 1994, p. 53).

O impasse gerado na Câmara foi, de fato, solucionado à força, como desejavam os chefes militares, cerca de duas semanas depois, com a edição do AI-2. É necessário, entretanto, considerar, com o historiador Carlos Fico, que a análise do conteúdo integral do ato demonstra que

> ele não pode ser entendido como uma simples reação (mesmo exagerada) aos resultados eleitorais de outubro de 1965. Trata-se de um conjunto de medidas de alcance muito maior e que, na verdade, ensejaram a retomada da "operação limpeza", tal como desejava a linha dura (FICO, 2014, p. 74).

O ímpeto punitivo de muitos grupos de militares pelo País – e o fato de que detinham os meios para levar a cabo, como bem entendessem, as punições almejadas – foi, portanto, um dos fatores que levaram ao rigoroso enquadramento ou, no limite, ao banimento da vida política nacional e regional, das mais variadas instituições civis, além de muitos dos agentes ativamente envolvidos com o golpe. Quanto a isso, convém registrar as conclusões de um dos mais atentos observadores daquela conjuntura, o militar e historiador Nelson Werneck Sodré, em cuja obra *História militar do Brasil*, publicada justamente em 1965,[14] já indicava a importância em salientar que os militares golpistas não agiram sozinhos, mas em pouco tempo usurparam o controle do poder de Estado no País:

> Não resiste à mais superficial análise, por outro lado, a suposição de que as Forças Armadas operam isoladamente, e vivem e atuam separadas das forças sociais do país. O golpe de 1964, militar na sua exteriorização – correspondendo a inegável alteração na correlação de forças, e com apoio, portanto, de variados e numerosos e poderosos componentes –, foi político na sua essência, e atendeu a interesses políticos inconfundíveis, independentes da vontade da maioria esmagadora de seus participantes e de muitos de seus mais destacados chefes. [...] Mobilizadas intensamente pela propaganda, classes e camadas sociais diversas integraram o movimento que derrocou a precária democracia brasileira. Passado o ato cirúrgico, entretanto, a maioria daquelas

14 A primeira edição é de 1965, e a segunda, de 1968, quando o livro foi proibido de circular.

> classes e camadas começaram a ver o que o golpe continha de essencial e iniciou-se, ao mesmo tempo, a separação das forças que se haviam, rapidamente, composto para romper a frágil base política em que assentava o regime. Nesse sentido, a vitória do golpe correspondeu a colocar diante de todos o quadro da realidade, dissipando inúmeras ilusões (SODRÉ, 1979, p. 395).

Convém matizar as conclusões de Sodré com o que salienta Carlos Fico sobre se existiam ou não planejamentos previamente traçados pelos militares para o pós-golpe; segundo Fico,

> no que se refere a planos de governo detalhadamente estabelecidos, há consenso historiográfico sobre sua inexistência: além da ânsia punitiva, existiam, quando muito, diretrizes de saneamento econômico-financeiro traçadas por alguns ipesianos. Tudo o mais seria improvisado (FICO, 2014, p. 74-75).

Importa, então, sublinhar que as conclusões dos dois historiadores não são antitéticas, mas antes se complementam; o autoritarismo do regime se consolidou ao longo da segunda metade da década de 1960 ao passo em que pelos menos durante os primeiros dez anos de ditadura os sucessivos governos militares permaneciam incertos em termos programáticos, tendo sido quase sempre insuficientes e mal definidos quanto à elaboração e execução de políticas públicas, por exemplo.[15] É certo, entretanto, que o mais improvisado deles foi o "interregno" de Castelo Branco, cujas medidas de saneamento econômico, conquanto bem-sucedidas apenas muito pontualmente, provocaram perdas salariais sistemáticas e aumento significativo do custo de vida, com "perversos efeitos distributivos" (LUNA; KLEIN, 2014, p. 94), que não deixaram de repercutir politicamente.

15 Fico prossegue: "Essa leitura é incontestável no que se refere aos planos de governo. Mas, se aplicada ao paulatino endurecimento do regime, deixa escapar um aspecto fundamental da ditadura militar: a busca sistemática e progressiva da institucionalização do aparato repressivo, fundada na 'utopia autoritária' da eliminação dos 'óbices' à realização dos 'objetivos nacionais permanentes'" (FICO, 2014, p. 75).

Em uma das primeiras sessões da Assembleia, ocorrida depois do resultado das eleições de 3 de outubro, coube ao líder da Maioria, o udenista Hélio Garcia, a leitura da nota de Magalhães Pinto, na qual reconhecia a derrota de seu candidato a sucessor e da qual recortamos o seguinte trecho:

> Compreendo que o povo quis demonstrar sua justa inconformidade com a condição em que vive. Este povo, que assim votou, é o mesmo que nos colocou no governo. Que, em 1964, fez conosco a Revolução e viu despertar, com ela, a esperança de uma vida melhor. É o povo que se sente frustrado, diante de tantos sacrifícios que lhe são impostos. Diante das promessas de reformas que não vieram ou, quando vieram, não corresponderam aos seus anseios. [...] Medidas econômico-financeiras foram tomadas de maneira desumana, não se levando em conta os reflexos do custo de vida, que se agrava cada dia, com o encarecimento de todas as utilidades. É o povo sem emprego, sem casa para morar, que sofre o aumento constante dos aluguéis, da energia, dos transportes, do alimento, dos remédios e de tudo mais. [...] Compreendo que o povo se valeu do direito do voto para exprimir o seu protesto contra semelhante situação. *Julgou-nos, a nós, Governos Estaduais e Governo Federal*. Tenhamos, todos, humildade para analisar esse veredito e dele tirar as lições que nos foram dadas (DIÁRIO..., 1965a, p. 12, grifo nosso).

Roberto Resende teve 45% dos votos dos mineiros, e Israel Pinheiro venceu com 53% (RAMOS, 1993, p. 212), na última eleição direta, para o governo do Estado, que o regime militar permitiu que ocorresse, pelo menos até 1982. Nas derrotas dos udenistas em Minas e na Guanabara "desapareceriam para sempre duas postulações presidenciais das quais a área 'revolucionária', se fosse justa e reconhecida em seus julgamentos, não poderia nunca desdenhar", segundo Plínio Ramos (1993, p. 211), referindo-se a Magalhães Pinto e Lacerda.

Para o PSD o resultado pareceu um sinal de sobrevida, e o partido pôde celebrá-lo contando, ainda, com a volta de JK ao País; o ex-presidente, animado, dizia que aquelas eleições "alterariam completamente a situação no Brasil" e que, com seu retorno, desejava "consolidar a democracia" (DULLES, 1983,

p. 128). Seus apoiadores na Assembleia de Minas encontraram fôlego para defendê-lo ante a obstinada perseguição que sofria por parte da linha dura do regime, em ao menos três IPMs[16] conduzidos contra ele no Rio de Janeiro. Murilo Badaró clamou, "em nome dos nossos foros de cultura e civilização", para que cessassem o "martírio" ao qual era submetido o ex-presidente Kubitscheck, convocado dezenas de vezes a "longos e exaustivos" interrogatórios, cujo objetivo, segundo denunciava Badaró, era menos o "de esclarecer dúvidas ocorridas no seu governo, do que transformá-lo em bode expiatório das mazelas nacionais". Aludindo à acusação de que JK teria facilitado atividades subversivas durante seu mandato no Executivo nacional, o deputado provocava, perguntando: "Onde se encontra nessa altura o senador Afonso Arinos, da UDN, autor da grande proeza que levou o ex-presidente Jânio Quadros à renúncia com a condecoração do ex-ministro de Cuba, Che Guevara?". Juntando-se a Badaró na defesa do ex-presidente, Aníbal Teixeira,[17] do PRP, comparou a investigação conduzida sobre JK com a obra *O processo*, de Franz Kafka, e elencou uma série de documentos que servissem como evidência das iniciativas anticomunistas de Kubitscheck, questionando, inclusive, o anticomunismo dos coronéis do Exército responsáveis pelo inquérito: "Esses coronéis que agora são, ou se apresentam como heróis, não têm capacidade para isto. Não conheci o coronel Otávio Ferraro nas lutas contra os comunistas; por certo, estava nos churrascos de João Goulart, ou fazendo guarda ao comício do dia 13 [de março de 1964, na Central do Brasil]". Mais adiante, em tom desafiador, afirmou que, se os referidos militares, "que querem falar em nome de uma revolução que não fizeram", pisassem em Minas Gerais, seriam repudiados pelo povo, e cobrou providências diretamente ao governo federal, ao afirmar ser preciso que Castelo Branco sentisse que, "ao fazer esta humilhação ao presidente JK, a quem foi pedir o seu voto para galgar a presidência da República", estaria "criando um precedente perigoso, porque

16 Inquérito policial-militar.

17 Antes de ter sido eleito deputado estadual, ocupou diversos cargos governamentais durante a presidência de JK. Teve o mandato cassado em 14 de março de 1969, por força do Ato Institucional nº 5.

amanhã, poderá ser ele chamado por majores, tenentes ou sargentos para responder a inquéritos contra atentados à liberdade pública". Teixeira procurou, enfim, revelar a real motivação da investigação, afirmando: "Como não podem batê-lo em eleições, procuraram impedir-lhe a posse [em 1955] ou mesmo, como ocorreu recentemente, a candidatura". A indignação dos jusce-linistas era tal que levou Murilo Badaró a dizer que "a opinião pública já se mobiliza, estranhando que o país, com o regime jurídico em pleno funcionamento, possa continuar permitindo *um processo de tortura*", ao qual estaria sendo submetido o ex--presidente (DIÁRIO..., 1965c, p. 5-6, grifo nosso).

Contudo, apesar da inquietação quanto ao futuro político de JK, os pessedistas cuidaram em não se dissociar do governo militar e da "revolução" e, em determinados momentos, procuravam frisar que a vitória de seus candidatos a governador era prova de que eles eram os mais alinhados à trajetória do movimento de março/abril do ano anterior. Ao comentar o resultado das eleições, por exemplo, Homero Santos se indignava com o udenista Maurilio Cambraia, dizendo: "Tachar ele, como representante da UDN, o eleitorado de Minas Gerais de ignorante, de menos esclarecido, é verdadeiro absurdo". E, mais adiante: "Falar que o eleitorado de Minas votou contra a revolução [...] é colocar apenas o povo mineiro na situação de contrarrevolucionário, quando todos nós sabemos que todos os partidos políticos se uniram e se organizaram, no sentido de dar a este país nova estrutura política". O deputado cobrou, então, da UDN, o apoio ao governo federal – posição considerada por ele como a única que demonstraria coerência, questionando retoricamente: "Por que o governo não serve e não basta, hoje, para os homens da UDN? Porque foram derrotados pelo eleitorado de Minas Gerais" (Diário..., 1965d, p. 8). Em outro exemplo, o deputado Manoel Costa também confrontou um udenista – José Maria Magalhães – que, segundo Costa, deveria responder, inclusive, por declarações de Lacerda, de quem Magalhães teria adotado "não apenas a sua política, mas o seu pensamento e a sua orientação". O deputado da UDN foi questionado se sua memória estaria lhe traindo quanto "a uma frase de seu líder, Carlos Lacerda, quando S. Exa., o governador da Guanabara, acusando a revolução e o

sr. Castelo Branco, e culpando ao sr. presidente da República pela derrota de seu candidato [...], disse: 'Eu, que já vomitei o sr. Castelo Branco, não o vou engolir nesta hora.'" (DIÁRIO..., 1965e, p. 7). O pessedista procurava, de tal modo, representar o partido rival como um desviante dos rumos da "revolução", buscando ampliar o alcance negativo das bravatas de Lacerda.

Apesar, portanto, da preocupação dos pessedistas quanto ao futuro de JK como candidato do partido à presidência, a orientação geral foi a de se posicionarem em coadunação com o governo Castelo Branco, ou seja, assumindo, como usual, seu pendor em direção ao governo e procurando sempre que possível extrair quaisquer benefícios provindos da proximidade fiel e dedicada ao poder instituído, postura que foi ainda mais "natural" para a seção mineira do partido, dado o resultado exitoso da eleição para o governo do Estado. Otelino Sol, por exemplo, lançou-se à defesa da política econômica do governo federal e de seus principais articuladores, os ministros Roberto Campos e Otávio Gouveia de Bulhões; o deputado pessedista afirmava que os ministros seriam "como que marcados contra o veneno da demagogia", e leu trechos de um discurso de Campos proferido dias antes numa universidade em São Paulo, qualificando a orientação econômica do governo como "equilibrada e saneadora", e afirmando ser natural que no combate a "uma inflação que vinha de há vinte anos" fosse necessária a "adoção de medidas drásticas", que os dois ministros "não tiveram constrangimentos" em adotar. As tais medidas foram, então, assim sumarizadas pelo deputado: "Para se alcançar o equilíbrio orçamentário era necessária uma nova reforma tributária, que armasse o governo contra a evasão, a sonegação de rendas; que proporcionasse meios legais para o aumento de impostos e reajustamento de tarifas" (DIÁRIO..., 1965f, p. 4).

No discurso de Roberto Campos, transcrito na íntegra no Diário da Assembleia a pedido do deputado, o ministro, ainda que sem nomear seus críticos, se defendeu das acusações que vinha a receber, recorrendo a um argumento que sugere o vigor do ideário desenvolvimentista-reformista, com o qual o governo Castelo Branco não pôde romper em definitivo, apesar de sua

orientação econômica profundamente divergente daquela predominante no regime suplantado pelo golpe:

> Sei que alguns pretendem, com misto de leviandade e injustiça, que na luta contra a inflação e no esforço de moralização administrativa, o governo se tenha descurado do desenvolvimento. Mas a verdade é que o programa de investimentos do governo é o maior de todos os tempos. Muita gente desconhece, por exemplo, o enorme esforço que está sendo feito para incrementar [o] investimento em dois setores básicos com *rodovias* e *energia elétrica* (DIÁRIO..., 1965f, p. 4, grifo nosso).

Não é possível afirmar que, com o trecho enfatizado na passagem acima, Campos estivesse necessariamente aludindo ao conhecido slogan do governo JK, o "Binômio Energia e Transportes", mas essa é uma hipótese sugestiva. O recurso ao léxico desenvolvimentista-reformista no primeiro governo pós-golpe pode ter ensejado a acomodação situacionista do PSD, mesmo que seu principal quadro nacional estivesse sendo perseguido e inviabilizado pelos militares. Entretanto, apesar da perseguição a JK, o PSD certamente teve alguns de seus interesses salvaguardados por seus arranjos com o governo Castelo Branco e, mais precisamente, por sua aproximação à figura de Roberto Campos, a quem o jornalista Carlos Chagas identificou como "uma espécie de primeiro-ministro", em razão da plena liberdade conferida a ele pelo presidente para elaborar e comandar a execução da política econômica como um todo (CHAGAS, 2014, p. 55). O principal exemplo dessa salvaguarda de interesses é provavelmente aquele observado no caso da reforma agrária que veio a ser implantada pelo governo Castelo Branco em novembro de 1964, sendo uma política que, a princípio, tocaria centralmente naquela que era a questão mais importante para o PSD – ou, ao menos, para sua vertente mineira.

Dessa vez, a proposta de reforma agrária apresentada pelo governo encontrou duras objeções por parte principalmente de nomes da UDN no Congresso, mas não do PSD, como ocorrera anteriormente, com a proposta do governo Jango. Essa mudança de posição do partido se explica facilmente pela modificação do

teor da reforma agrária, cuja implantação se explica, segundo Regina Bruno, uma vez que

> Castelo Branco se apropriava da reivindicação mais avançada da conjuntura anterior – aquela que havia unificado o conjunto da luta e do movimento pelas reformas de base. Para o governo, era imprescindível 'tomar em mãos' a bandeira da reforma agrária. (BRUNO, 1995, p. 12).

– o que foi feito, com o PSD habilmente se aproveitando no sentido de evitar uma imagem de partido "reacionário", conforme observação de John Dulles, que relata ainda o contexto de surgimento da proposta do presidente:

> As ideias do governo relativamente à reforma agrária nasceram das primeiras conversas com Roberto Campos, durante as quais o presidente reclamou uma solução gradual e flexível, que respeitasse o direito de propriedade, evitasse o minifúndio e combatesse o latifúndio improdutivo. Enquanto Campos [...] trabalhava na reforma agrária, o governo procurava remediar a subprodução agrícola existente, adotando outras medidas[,] tais como a eliminação do controle de preços dos alimentos, a fixação de preços mínimos e o estabelecimento de taxas de câmbio favoráveis às exportações. (DULLES, 1983, p. 72).

A reforma agrária, conforme proposta inicialmente pelo primeiro governo militar, mesmo com seus princípios radicalmente alterados em relação àqueles do governo deposto, ainda sofreu substantivas alterações nos textos, tanto da emenda constitucional como do Estatuto da Terra, para que pudesse ser aprovada no Congresso, apesar de que já contasse com a adesão do PSD, que, por intermédio do deputado federal Amaral Peixoto,[18] pôde participar da elaboração do projeto – que após as alterações, passou a contar com a adesão de parte substantiva dos parlamentares da UDN na Câmara, cujos quadros mais próximos do presidente agiram com celeridade objetivando a

18 Presidente da seção fluminense do PSD, ex-governador do estado do Rio de Janeiro, ex-ministro da Viação e Obras Públicas no governo JK e ex-ministro extraordinário para Assuntos da Reforma Administrativa no governo Jango.

"conversão" do maior número possível de correligionários. A propósito, convém notar que já na primeira sessão da Câmara dos Deputados após a posse de Castelo Branco, ou seja, ainda em abril de 1964, a bancada pessedista apresentou ao plenário um documento contendo propostas de reformas a serem implantadas dali adiante, destacando-se, conforme o jornalista Carlos Chagas, longo trecho dedicado à reforma agrária:

> [O] partido, até por ideologia e pensamento majoritário de seus integrantes, condenava "a atitude primária e demagógica de reduzir o problema à propriedade da terra, desassistida de medidas que assegurem a sua adequada utilização, tais como a assistência técnica ao lavrador, a concessão de crédito rural, a garantia de preços de sustentação da produção e, finalmente, a correta disciplina entre os trabalhadores e os proprietários rurais (CHAGAS, 2014, p. 138-139).

Os textos que deram origem à reforma foram elaborados no âmbito do chamado Gret – Grupo de Trabalho sobre o Estatuto da Terra –, do qual faziam parte, além de Roberto Campos, o ministro da Agricultura, Oscar Thompson Filho, e o chefe do Serviço Nacional de Informação, general Golbery do Couto e Silva, entre outros. No já mencionado estudo de Regina Bruno sobre o Estatuto da Terra, a leitura das fontes lança luz sobre as motivações que orientaram a elaboração do documento, e a partir da intenção de modificar-se a definição de reforma agrária, o Gret concluiu que o "problema rural" identificado por seus integrantes "'não decorria primordialmente da estrutura de propriedade'. Portanto, 'o que se pretende [pretendia] com a reforma agrária [...] não é dar ênfase à reforma fundiária'". Sustentava-se, ainda entre os trabalhos do Gret, que seria necessário reconhecer que o problema agrário brasileiro não resultava, pelo menos na maioria dos casos, "do fato do trabalhador rural não ser proprietário da terra que cultiva", concluindo-se, assim, que "as áreas economicamente exploráveis encontram-se ociosas, por falta de uma infraestrutura mínima, que os poderes públicos não souberam ou não quiseram dar-lhes" (BRUNO, 1995, p. 7).

Resulta daí que a reforma operada pelo governo foi orientada, segundo critérios exclusivos de eficiência, pelo princípio da modernização da produção, que foi realizada, segundo Norman Long e Bryan Roberts (2009, p. 431), "sem qualquer tentativa séria do governo de pôr fim à grande propriedade privada". Dessa forma, em sentido contrário ao fortalecimento da posição dos trabalhadores do campo contra os grandes proprietários, conforme se desenhava no horizonte da primeira metade da década de sessenta, a orientação do novo governo foi a de "estimular o crescimento da agricultura por meio de mecanismos de mercado, esperando que o aumento das oportunidades, na cidade e no campo, pudesse minorar o descontentamento do homem rural e reduzir a pressão da população sobre a terra" (LONG; ROBERTS, 2009, p. 437). Ressalte-se, porém, acompanhando uma última vez o estudo de Regina Bruno, que:

> [O] discurso e as medidas sobre a reforma agrária democrática e cristã [segundo termos de seus autores] conviviam com os expurgos, a prisão e a perseguição das lideranças identificadas com as Ligas Camponesas; a depuração dos sindicatos rurais; a intervenção na Superintendência da Reforma Agrária, a Supra e a revogação dos decretos sobre a questão fundiária estabelecidos no governo anterior (BRUNO, 1995, p. 12-13).

Mas apesar de alinhado ao governo e de garantir a preservação de seus interesses mais basilares, o PSD revelava progressivamente em seu comportamento partidário a preocupação em superar uma crise ideológica que pairava sobre o partido, gerada pelo peso da posição ambígua de ter sido simultaneamente tão importante para a continuidade do ciclo desenvolvimentista, orientado pelo nacionalismo econômico oriundo ainda da década de 1930, e de, posteriormente, ter contribuído para a interrupção abrupta deste mesmo ciclo, projetando-se, em seguida, como um legítimo herdeiro de pelo menos parte do poder político ostentado pelo novo regime. Em Estado e partidos políticos no Brasil (1930 a 1964), a cientista política Maria do Carmo Campello de Souza aventa a hipótese de que a crise – e subsequente desintegração – do sistema partidário vigente no País desde 1946 deveu-se à reação de alguns

setores da sociedade a um realinhamento político-ideológico da sociedade em relação aos partidos, que ocorria paulatinamente. Ela distancia-se, assim, de teses que interpretam como uma das causas principais daquela crise a suposta fragilidade do sistema partidário e sua desagregação iminente.[19] Na obra, o PSD, assim como a UDN, é interpretado como parte daqueles setores que reagiam ao realinhamento político, sendo um dos grandes partidos conservadores da época, que se encontravam em declínio em face ao crescimento da relevância e do número de políticos eleitos tanto pelo PTB como dos pequenos partidos "ideológicos". Os partidos conservadores tradicionais viam-se, então,

> forçados a procurar suas bases 'naturais', e a cultivar uma maior aproximação com elas. [...] eles teriam de aumentar a mobilização de suas respectivas bases, à medida que perdiam apoio, conquistado pelo PTB e pelos pequenos partidos urbanos (SOUZA, 1990, p. 145-146).

A autora chega a questionar se o PSD poderia ser considerado um partido "verdadeiramente agrário", mas, de todo modo, considerando seu comportamento durante a crise política, observa que ele encontrava-se impelido a "começar a sê-lo, se não o era; ou a sê-lo em maior medida, se o fora antes", e conclui: "Partido do interior rural, na linguagem de seus dirigentes, 'ostra encrustada no casco da nau do Estado', na linguagem da oposição, esse camaleão rural-burocrático cindia-se, a cada momento, entre esses dois futuros" (SOUZA, 1990, p. 145-146).

19 "A hipótese de que nos servimos foi a de que o caráter crítico da conjuntura final do período estudado decorreu do simultâneo fortalecimento do Estado e do sistema partidário. Notamos que os analistas da política brasileira têm em geral adotado o axioma da inviabilidade originária do sistema de partidos, procurando mostrar, ao longo do período, simplesmente que ele marchava célere para o colapso. Insistimos, ao contrário, na coexistência de tendências ao fortalecimento e à desagregação; ou, mais modestamente, na improbabilidade de interpretações unívocas e unicausais. Sem negar o enorme peso inibidor, para um sistema de partidos, representado pela centralização estatal e pela ideologia dos anos trinta [...] procuramos mostrar, não obstante, a impossibilidade de ver a crise do regime de 1946 como mero desdobramento automático de virtualidades anteriores" (SOUZA, 1990, p. 167).

Já em outro estudo sobre aquele sistema partidário, Antônio Lavareda rejeita a tese do *realinhamento*, aventada por Campello de Souza, levando em conta a especificidade adquirida por esse conceito na literatura especializada da ciência política, particularmente em sua vertente norte-americana. Ao contrário – ou talvez mais em sentido complementar, como acreditamos –, o autor propõe a interessante hipótese da consolidação daquele sistema partidário, que viria cumprindo cada vez mais eficazmente "o primeiro papel básico de qualquer sistema democrático, que é o de imprimir organização e regularidade a parcelas significativas das escolhas eleitorais" (LAVAREDA, 2012, p. 105). Contudo, mais do que explorar as diferenças conceituais entre os autores sobre as tendências evolutivas daquele sistema, cabe apresentar as conclusões de Lavareda sobre o declínio do PSD nacionalmente, tido como inequívoco e

> único entre os três maiores partidos" – contrariamente às teses que atribuem à UDN declínio equivalente –, e "cujo desempenho no fim do período [1945-1963] não registrava crescimento em nenhum tipo de pleito, embora ainda fosse a maior força partidária do país (LAVAREDA, 2012, p. 97).

Segundo os critérios de medição da *performance* eleitoral dos partidos elaborado por Lavareda, ou seja, sua classificação de acordo com "a força que ostentavam no último momento, confrontada com a média do desempenho anterior", o PSD declinou em duas das três modalidades de eleições proporcionais: à Câmara dos Deputados e às assembleias legislativas, e manteve-se estável na terceira modalidade, as eleições para as câmaras municipais (LAVAREDA, 2012, p. 82-83 e 96-97). Esse é um dado que adquire ainda mais relevância quando coligido com os resultados das pesquisas de opinião baseadas em amostragem empreendidas à época pelo Ibope, que, embora escassas, nem por isso devem ser consideradas pouco relevantes; a partir delas, também utilizadas por Lavareda, é possível conjeturar sobre o grau de enraizamento social logrado pelos partidos políticos. Em franca contradição quanto à convicção formada entre muitos dos analistas do período, de que prevaleceria uma suposta debilidade de laços entre eleitorado e partidos,

uma pesquisa conduzida em março de 1964 nas oito maiores capitais do País permitiu concluir que praticamente dois terços dos entrevistados (64%) "eram capazes de citar em pergunta aberta um partido político de preferência" (LAVAREDA, 2012, p. 149, grifo do autor). Em Belo Horizonte 66% citaram algum partido, contra 34% que responderam não ter preferência por nenhuma sigla em particular, e essa maioria foi bastante próxima daquela registrada em Juiz de Fora e Uberlândia, em pesquisa semelhante, conduzida em 1963, quando registrou-se nessas cidades uma identificação partidária de 68% e 65% respectivamente, o que, junto com outros dados, levou o autor a concluir que "ao invés de qualquer indício de declínio dos porcentuais agregados de identificação, os números indicam que o sistema partidário examinado arrebatava porcentuais crescentes de apoio" (LAVAREDA, 2012, p. 149, 152 e 155).

Depreende-se desse quadro o impasse diante do qual se encontrava o PSD durante os últimos momentos do regime liberal-democrático que substituiu o Estado Novo, sendo um partido originado praticamente de dentro da máquina administrativa estatal estadonovista, transformado, em seguida, mediante o *modus operandi* situacionista e protetor de interesses elitistas locais, em um dos principais componentes do sistema político-partidário nacional, que encontrava-se em vias de consolidação – ainda que não sem turbulências, e por fim tendo atuado no sentido de inviabilizar esse mesmo sistema, terminando por ser também vitimado pelo novo regime, com o qual contribuiu desde os primeiros momentos, com cortesia e solicitude, mas certamente não sem oportunismo.

Desde a segunda metade da década de cinquenta, e na medida do agravamento da polarização crítica da vida política nacional, os pessedistas no Congresso realizaram movimentações particulares, e vieram a aderir às frentes parlamentares suprapartidárias que surgiram em resposta à crise, à esquerda e à direita, ou seja, respectivamente a Frente Parlamentar Nacionalista e a Ação Democrática Parlamentar. Em situação de declínio dos resultados eleitorais do partido, mencionado logo acima, tudo apontava justamente para uma descaracterização

do PSD e da fragmentação de sua influência enquanto agremiação que, apesar de plenamente nacionalizada, tinha sérios problemas de unidade e articulação em torno de um pensamento estratégico próprio. Pelo menos até os primeiros momentos posteriores ao golpe, em 1964, todos os cálculos programáticos dos pessedistas mais preocupados com a projeção do partido certamente dirigiam-se à campanha presidencial de seu principal quadro naquele momento, o ex-presidente JK, que representava talvez o único ponto forte de convergência entre todos, senão a maioria, de seus membros. Daí a fatalidade do golpe que sofreram com a cassação dos direitos políticos do líder, que se autoexilou na Europa e tentou, de lá, rearticular as forças pessedistas, que ainda obtiveram o último êxito nas eleições de outubro de 1965; o êxito, porém, revelou-se efêmero diante do autoritarismo militar e, na verdade, selou o epílogo do próprio sistema partidário do qual o PSD havia sido um vigoroso protagonista.

Após o AI-2, as definições do governo no sentido de estruturar um novo sistema partidário, conforme interpreta Lucia Grinberg, demonstravam justamente a intenção de inviabilizar um eventual ressurgimento do PSD, "o que aponta tanto para o valor de sua estrutura organizacional e para o empenho do governo em sua destruição, quanto para a conquista de parte desta organização como sua aliada" (GRINBERG, 2009, p. 64). Em Minas, essa conquista se deu sem grandes conflitos, e os representantes pessedistas das elites locais, que talvez mais do que em outros estados eram donos de "um capital político indispensável ao governo mesmo após o golpe" (GRINBERG, 2009, p. 64), puderam preservar seu domínio sobre o aparato público estatal, agora como integrantes da Arena[20] e, portanto, sustentadores "automáticos" do regime. Porém, no interior do novo partido, foram suplantados pelos udenistas de antes, que seguiram garantindo maioria na Assembleia de Minas e, assim sendo, elegeram indiretamente os governadores do Estado até 1982, com o retorno das eleições diretas, quando venceu Tancredo Neves.

20 Aliança Renovadora Nacional, o partido político de sustentação da ditadura.

No Parlamento mineiro, particularmente, apesar da eleição de Israel Pinheiro para o governo do Estado em 1965, o declínio do PSD pôde ser observado mais evidentemente, considerando-se o flagrante imobilismo de seus membros diante não apenas da extinção dos partidos, mas de todo o conteúdo do pacote autoritário imposto na forma do AI-2, em contraste com a reação de muitos pessedistas importantes nacionalmente.[21] Quando o governo Castelo Branco encaminhou a criação da Arena e do MDB, o governador Israel Pinheiro e todos os deputados pessedistas próximos a ele filiaram-se obedientemente ao partido do regime, e, para a 6ª Legislatura da Assembleia de Minas (1967-1971), dos 19 deputados eleitos pelo MDB, apenas dois provinham originalmente do PSD. O desfecho é um tanto infeliz, considerando-se que, ao analisar os últimos momentos do partido, Plínio Ramos observou que "o PSD, conforme era de seu hábito, não deu maiores demonstrações de descontentamento. Transigia sempre quando era necessário, o suficiente para poder sobreviver" (RAMOS, 1993, p. 215).

4 – Referências

BEIGUELMAN, Paula. **O pingo de azeite**: a instauração da ditadura. 2. ed. São Paulo: Perspectiva, 1994. (Coleção khronos).

BOMENY, Helena. **Guardiães da razão**: modernistas mineiros. Rio de Janeiro: Editora UFRJ : Tempo Brasileiro, 1994.

BRASIL. **Ato Institucional Nº 2, de 27 de out. 1965**. Mantém a Constituição Federal de 1946, as Constituições Estaduais e respectivas Emendas, com as alterações introduzidas pelo Poder Constituinte originário da Revolução de 31 de mar. 1964, e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-02-65.htm. Acesso em: 20 jul. 2020.

21 "O deputado Amaral Peixoto [PSD-RJ] afirmou categoricamente que seu partido não queria mudar sua denominação, considerada 'um patrimônio formado ao longo de 20 anos de lutas pela democracia no Brasil'" (GRINBERG, 2009, p. 61).

BRUNO, Regina. O Estatuto da Terra: entre a conciliação e o confronto. **Estudos, Sociedade e Agricultura**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 2, p. 5-31, nov. 1995.

CHAGAS, Carlos. **A ditadura militar e os golpes dentro do golpe, 1964-1969**: a história contada por jornais e jornalistas. Rio de Janeiro: Record, 2014.

DIÁRIO da Assembleia Belo Horizonte, v. 72, n. 67, 9 abr. 1964a.

DIÁRIO da Assembleia, Belo Horizonte, v. 72, n. 64, 4 abr. 1964b.

DIÁRIO da Assembleia, Belo Horizonte, v. 72, n. 71, 15 abr. 1964c.

DIÁRIO da Assembleia, Belo Horizonte, v. 72, n. 74, 18 abr. 1964d.

DIÁRIO da Assembleia, Belo Horizonte, v. 72, n. 75, 21 abr. 1964e.

DIÁRIO da Assembleia, Belo Horizonte, v. 72, n. 80, 29 abr. 1964f.

DIÁRIO da Assembleia, Belo Horizonte, v. 73, n. 194, 9 out. 1965a.

DIÁRIO da Assembleia, Belo Horizonte, v. 73, n. 198, 14 out. 1965b.

DIÁRIO da Assembleia, Belo Horizonte, v. 73, n. 201, 19 out. 1965c.

DIÁRIO da Assembleia, Belo Horizonte, v. 73, n. 204, 22 out. 1965d.

DIÁRIO da Assembleia, Belo Horizonte, v. 73, n. 205, 25 out. 1965e.

DIÁRIO da Assembleia, Belo Horizonte, v. 73, n. 211, 5 nov. 1965f.

DIÁRIO do Congresso Nacional, Capital Federal, v. 19, n. 3, 12 abr. 1964g.

DULCI, Otávio Soares. **Política e recuperação econômica em Minas Gerais**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999. (Coleção humanitas).

DULLES, John W. F. **Castello Branco**: o presidente reformador. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1983. Tradução de Heitor A. Herrera.

FICO, Carlos. **Além do golpe**: versões e controvérsias sobre 1964 e a ditadura militar. Rio de Janeiro: Record, 2014.

GRINBERG, Lucia. **Partido político ou bode expiatório**: um estudo sobre a Aliança Renovadora Nacional (Arena), 1965-1979. Rio de Janeiro: Mauad X, 2009.

GRYNSZPAN, Mario. O período Jango e a questão agrária: luta política e afirmação de novos atores. *In*: FERREIRA, Marieta de Moraes (org.). **João Goulart**: entre a memória e a história. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. Cap. 3. p. 57-78.

HIPPOLITO, Lucia. **De raposas e reformistas**: o PSD e a experiência democrática brasileira (1945-64). 2. ed. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2012.

LAVAREDA, Antônio. **A democracia nas urnas**: o processo partidário-eleitoral brasileiro, 1945-1964. 3. ed. Rio de Janeiro: Revan, 2012.

LONG, Norman; ROBERTS, Bryan. As estruturas agrárias da América Latina, 1930-1990. *In*: BETHELL, Leslie (org.). **História da América Latina:** a América Latina após 1930: economia e sociedade. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo; Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2009. Cap. 6. p. 385-466. Tradução de Geraldo Gerson de Souza.

LUNA, Francisco Vidal; KLEIN, Herbert S. Transformações econômicas no período militar (1964-1985). *In*: REIS, Daniel Aarão; RIDENTI, Marcelo; MOTTA, Rodrigo Patto Sá (org.). **A ditadura que mudou o Brasil**: 50 anos do golpe de 1964. Rio de Janeiro: Zahar, 2014. Cap. 4. p. 92-111.

MOTTA, Rodrigo Patto Sá. João Goulart e a mobilização anticomunista de 1961-64. *In*: FERREIRA, Marieta de Moraes (coord.). **João Goulart**: entre a memória e a história. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006. Cap. 6. p. 129-148.

O'DONNEL, Guillermo A. **Modernization and bureaucratic-authoritarianism**: studies in South American politics. 2. ed. Berkeley: University of California: Institute of International Studies, 1979.

OTONI, Pedro. Arranjos políticos e desenvolvimento dependente em Minas Gerais. *In*: OTONI, Pedro; REIS, Gilson (org.). **Desvendando Minas**: descaminhos do projeto neoliberal. Belo Horizonte: Cedebras: Fundação Maurício Grabois, 2013. Cap. 4. p. 91-138.

RAMOS, Plínio de Abreu. **O PSD mineiro**. Belo Horizonte; Rio de Janeiro: Itatiaia, 1993. (Coleção reconquista do Brasil. 2ª Série, v. 174).

SODRÉ, Nelson Werneck. **A história militar do Brasil**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1979. (Coleção retratos do Brasil, v. 40).

SOUZA, Maria do Carmo Campello de. **Estado e partidos políticos no Brasil (1930 a 1964)**. 3. ed. São Paulo: Alfa Ômega, 1990.

Recebido em 9/4/2021
Aprovado em 23/4/2021

5

Tocqueville e os móveis da ação do indivíduo democrático

DOI: https://doi.org/10.29327/264759.23.39-5

Felipe Freller[1]

Paula Gabriela Mendes. **Do interesse à paixão na política:** uma trajetória filosófica de Alexis de Tocqueville. Curitiba: Appris, 2020.

Fruto de tese de doutorado em Filosofia defendida em 2018 na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), o livro *Do interesse à paixão na política: uma trajetória filosófica de Alexis de Tocqueville*, de Paula Gabriela Mendes Lima, publicado em 2020 pela Editora Appris, constitui uma contribuição importante para os estudos sobre o pensador francês Alexis de Tocqueville (1805-1859), autor dos clássicos *A democracia na América* e *O Antigo Regime e a Revolução*. Ao aprofundar um aspecto central, mas que não é sempre o foco de atenção dos pesquisadores da obra do autor francês, Lima abre um caminho promissor para novas investigações sobre essa obra, o que implica a formulação de novas perguntas e de novas perspectivas filosóficas sobre a democracia moderna.

Com efeito, já faz algumas décadas que o pensamento de Tocqueville vem se tornando uma fonte fundamental para a teorização e a problematização da democracia moderna. Lançado ao esquecimento pouco após sua morte, quando a Terceira

1 Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP) e em "Études politiques (Option Philosophie politique)" pela École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS). Professor substituto de Ciência Política na Universidade Federal da Bahia (UFBA) e pesquisador associado ao Centre d'Études Sociologiques et Politiques Raymond Aron (CESPRA-EHESS). Contato: felipe@freller.net. Lattes: http://lattes.cnpq.br/3874190662505673.

República Francesa (1870-1940) buscou construir um cânone de referências intelectuais que marginalizasse os autores liberais ligados ao contexto da Restauração e da Monarquia de Julho (Madame de Staël, Benjamin Constant, François Guizot, Alexis de Tocqueville, etc.), o autor de *A democracia na América* é "resgatado" paulatinamente a partir de meados do século XX, quando muitos intelectuais percebem a fecundidade de seu pensamento para pensar a democracia em uma chave "sociológica", capaz de transcender as abordagens puramente institucionais do regime democrático. Essa chave "sociológica" encontra seu ponto de referência na concepção tocquevilliana da democracia como um estado social caracterizado pela "igualdade de condições". Em contraste com certo marxismo dominante no meio intelectual até a década de 1970, o qual via nessa "igualdade de condições" simplesmente uma mistificação ideológica da burguesia para ocultar a realidade das desigualdades econômicas e da dominação de classe, os estudiosos que trouxeram à tona o pensamento de Tocqueville ressaltaram que o autor do século XIX não tinha em mente apenas uma igualdade formal superficial, cuja pertinência poderia ser questionada à luz das desigualdades econômicas reais. Pelo contrário, o escritor de *A democracia na América* havia contribuído para iluminar uma realidade muito mais profunda: o fato de as sociedades modernas terem por fundamento, mesmo com suas desigualdades socioeconômicas, um indivíduo que se percebe naturalmente dissociado dos demais, liberado dos vínculos hierárquicos que anteriormente o ligavam a indivíduos de outras classes sociais. No fundo, o grande objeto de Tocqueville, ao tratar a democracia como um estado social marcado pela igualdade de condições, é o *individualismo* moderno, o qual não se dissipa pelas desigualdades de classe. Embora o individualismo moderno fosse um tema recorrente no pensamento político do século XIX, poucos o trataram com a mesma profundidade de Tocqueville e souberam extrair dele tantas consequências políticas, sociológicas e antropológicas.

Pois bem, em uma sociedade formada por indivíduos que perderam vínculos naturais com seus concidadãos, como

aquelas cadeias hierárquicas que formavam a antiga sociedade aristocrática, uma das perguntas que se impõem com força diz respeito à motivação que terão esses indivíduos para se unir e construir uma ação comum na esfera pública. Ora, é justamente essa questão que Paula Lima se propõe a responder, com base na obra de Tocqueville: "o que propulsiona a ação dos homens democráticos modernos na esfera pública, fazendo-os agir também fora da esfera privada?" (p. 21). Em suma, a autora se propõe a investigar quais são, para o pensador francês, os móveis da ação do indivíduo democrático. Como se percebe, essa é uma das questões mais fundamentais sugeridas pelo sistema conceitual tocquevilliano, embora nem todos os comentadores a tenham colocado com a mesma clareza de Lima.

A mesma clareza da questão norteadora se encontra na hipótese de leitura sustentada pela autora: em sua interpretação, são as categorias políticas do interesse e da paixão que "propulsionam a ação política do homem democrático moderno" (p. 21). Mais especificamente, Lima defende que, na trajetória intelectual de Tocqueville, houve uma passagem do interesse para a paixão como móvel principal da ação dos indivíduos democráticos. Nos dois livros que constituem *A democracia na América*, publicados em 1835 e 1840, "o modelo norte-americano de democracia consolidada é posto como um modelo epistemológico para se pensar no interesse como princípio da democracia" (p. 22). Por outro lado, ao escrever os *Souvenirs* (traduzidos no Brasil como *Lembranças de 1848: as jornadas revolucionárias em Paris*), principalmente entre fins de 1850 e início de 1851, Tocqueville teria analisado outro contexto político-social, o francês – caracterizado pela autora como "uma democracia em consolidação" (p. 22). Nesse novo contexto de análise, o móvel principal da ação dos indivíduos democráticos seria outro: não mais o interesse, mas sim a paixão.

Ainda no âmbito da formulação da hipótese, Lima esclarece:

> Não há aqui uma defesa da oposição entre a categoria do interesse e da paixão, como se pode observar na célebre obra *As paixões e os interesses*, de Albert O. Hirschman.

> Para Tocqueville, uma categoria não exclui a outra, mas há, em determinado contexto, a predominância de uma como princípio da sociedade e como elemento de construção e conservação da democracia (LIMA, 2020, p. 23).

Após formular essa hipótese interpretativa no Capítulo 1 (Introdução), Lima começa o Capítulo 2 ("Alexis de Tocqueville e a filosofia política") reconstruindo "o posicionamento dos principais intérpretes de Tocqueville que o compreenderam a partir de suas reflexões filosóficas" (p. 31), isto é, que consideraram sua contribuição intelectual como particularmente pertinente para o campo da filosofia política. A autora reconstitui a "redescoberta" intelectual de Tocqueville em meados do século XX, aludida no início desta resenha, e discute as principais interpretações sobre a obra do autor formuladas por filósofos políticos franceses a partir dessa "redescoberta", com destaque para Raymond Aron, Pierre Manent, Jean-Louis Benoît e Claude Lefort. O livro acerta ao privilegiar o debate com essa recepção de Tocqueville pela filosofia política francesa contemporânea, uma vez que foram esses autores que leram o escritor de *A Democracia na América* à luz de questões próximas à formulada por Lima.

Após essa revisão bibliográfica, a autora reconstrói conceitos fundamentais do pensamento de Tocqueville, como os de estado social, aristocracia, democracia, igualdade e liberdade. No final do Capítulo 2, Lima alude rapidamente a um afastamento do autor estudado em relação à "doutrina política do liberalismo", uma vez que essa doutrina repousaria a democracia moderna "numa concepção individualista de sociedade", concebendo-a como "um espaço em que é possível garantir liberdade e direito" (p. 59). Seria interessante se o livro tivesse se aprofundado um pouco mais na relação de Tocqueville com o liberalismo que o precedeu, uma vez que uma das características centrais do liberalismo especificamente francês das gerações anteriores à dele era a crítica implacável da filosofia utilitarista, característica do liberalismo britânico. Voltaremos a esse ponto, uma vez que os capítulos seguintes colocarão em questão justamente a relação de Tocqueville com o utilitarismo.

O Capítulo 3 ("O interesse como princípio da democracia") tem por objeto o primeiro volume de *A democracia na América*, de 1835. Ele contém uma das contribuições mais originais da obra, na medida em que Lima sistematiza as diferentes dimensões em que o interesse é compreendido por Tocqueville como um princípio norteador da sociedade norte-americana, classificando quatro categorias do conceito de interesse: o interesse particular, o interesse comunal, o interesse nacional e o interesse bem-compreendido. O Capítulo 3 trata das três primeiras categorias, uma vez que são elas que estão presentes na primeira *Democracia na América*. A respeito da primeira categoria, escreve a autora: "É da constituição moral do homem democrático ter como móvel principal da sua ação o interesse particular que pode ser definido como as paixões, os desejos e as necessidades do momento" (p. 67). Lima considera que essa ação segundo o interesse particular corresponde a "agir a partir do princípio da utilidade" (p. 76), o que configura "um agir racional, fundado num cálculo relacionando os reflexos de suas ações e de seus interesses" (p. 76). Justamente por ser racional, não fruto de um egoísmo irrefletido, essa ação segundo o interesse particular percebe a necessidade de uma atuação em conjunto com outros indivíduos, o que leva, no contexto norte-americano, à obediência à lei e a um "patriotismo que nasce das luzes" (p. 75).

Além desse interesse particular ou individual, a autora identifica, na primeira *Democracia na América*, a referência a interesses que são partilhados pelos membros de uma mesma comunidade. Em primeiro lugar, o interesse comunal, partilhado pelos cidadãos de uma mesma comuna, corpo político que, nos Estados Unidos, precede historicamente a própria nação. Na obra de Tocqueville, "o interesse comunal é uma chave central para afastar o egoísmo individual e a supremacia do interesse particular do homem" (p. 87). Em segundo lugar, o interesse nacional, definido como o "interesse da União, enquanto representante da Nação" (p. 89). Para Lima, Tocqueville lê o federalismo estadunidense como uma organização política que permite ao cidadão compreender que, mesmo tendo seu interesse particular como meta, "é útil, em determinados casos, a prevalência do interesse nacional" (p. 94). O

Capítulo 3 termina com um questionamento sobre a pertinência do conceito de "democracia utilitária", sugerido por Christian Laval em *L'ambition sociologique*, para caracterizar essa democracia americana retratada por Tocqueville em seu livro de 1835, na qual o único móvel poderoso da ação individual é o interesse (seja ele particular, comunal ou nacional). Segundo a autora, será apenas o conceito de interesse bem-compreendido, desenvolvido na segunda *Democracia na América*, que permitirá "demonstrar que a democracia fundada no interesse vai além de uma democracia utilitária" (p. 104).

O objetivo do Capítulo 4 ("Os interesses do homem democrático") é apresentar as teses de Tocqueville no segundo volume de *A democracia na América*, de 1840. Para Lima, o autor continua considerando o interesse como o principal móvel da ação do indivíduo democrático, mas o enfoque agora "não é no interesse do norte-americano, mas de um homem democrático generalizado" (p. 107). Os interesses desse indivíduo democrático genérico seriam os seguintes: "o interesse por ideias gerais, o interesse pelos prazeres do mundo material, o interesse bem compreendido, o interesse nas relações que se estabelecem entre si e o interesse da sociedade" (p. 107). A parte mais importante do capítulo se refere ao interesse bem-compreendido – como vimos, a noção que permitiria questionar a pertinência do conceito de "democracia utilitária", proposto por Laval, para pensar a democracia tocquevilliana. A autora sugere que, nesse ponto de sua obra, Tocqueville começa a pensar em termos de um "interesse comum", distinto do mero "interesse comunal" tratado no Capítulo 3. O interesse comum teria alguma correspondência com o conceito de vontade geral de Jean-Jacques Rousseau, possuindo, portanto, uma universalidade maior do que a do interesse comunal, e essa universalidade apontaria para um "princípio republicano" (p. 84) inerente ao pensamento de Tocqueville.

A doutrina do interesse bem-compreendido seria justamente aquela que permite "compreender o vínculo entre o interesse particular e o interesse comum" (p. 132), levando os indivíduos a buscar o bem comum sem que isso implique o sacrifício de seu

interesse pessoal. Todavia, o mais fundamental parece ser que "a doutrina do interesse bem compreendido é agir conforme seu interesse e ser bom e honesto", o que a faz ir "além do princípio da utilidade para incluir valores morais" (p. 134). Desse modo, "o interesse bem-compreendido não é uma teoria utilitarista, apesar de ter como uma das suas características o princípio da utilidade" (p. 134).

O Capítulo 5 ("A paixão no processo de consolidação democrática") é, talvez, o mais interessante e original do livro, na medida em que tem por objeto uma obra menos estudada de Tocqueville, os *Souvenirs*, e aborda essa obra a partir de uma problemática absolutamente instigante e inovadora: o papel das paixões no processo revolucionário por que passa a França em 1848. Segundo Lima, "o que move a ação política na França revolucionária que marcha para a solidificação da democracia é a paixão" (p. 154), o que leva Tocqueville a empregar o vocabulário do interesse de modo apenas secundário, em comparação com os dois livros de *A democracia na América*. Ele continuaria a interpretar o interesse como o alicerce fundante da democracia, mas sua relevância seria menor na França do que nos Estados Unidos, uma vez que seu país natal ainda não era uma democracia consolidada, mas uma sociedade "em processo de transição democrática" (p. 154).

Na reconstrução da autora, Tocqueville usa o vocabulário do interesse somente para caracterizar o comportamento da classe média burguesa que dirigia a França sob a Monarquia de Julho, cujas características se exacerbavam na figura do rei Luís Filipe I, um protótipo do "homem democrático" desprovido de paixões elevadas e voltado apenas para interesses materiais e mesquinhos. Paralelamente, o autor aponta que a massa popular era tomada por uma inquietude que logo se transformaria em paixões revolucionárias. Quando essas paixões levam à insurreição do povo em fevereiro de 1848, a classe média e os atores políticos também passariam a ser guiados por paixões, como a inquietude, a cólera e o medo. Na visão de Lima, esse foco de Tocqueville nas paixões era uma maneira de criticar o processo revolucionário de 1848 e

as teorias socialistas que iam se tornando progressivamente seu fundamento, as quais desviavam o proletariado parisiense do comportamento racional e moderado típico dos norte-americanos:

> O homem democrático dos EUA era racional, prudente e moderado. Já a maioria dos homens na França movia-se por paixões e instintos fundados e insuflados por teorias socialistas. É essa a aposta de Tocqueville em relação ao fundamento do estado social francês que estava em transição, marchando para a consolidação democrática (LIMA, 2020, p. 174).

A autora observa que, enquanto as paixões revolucionárias instigadas pelo socialismo ameaçavam os princípios da liberdade individual, os contrarrevolucionários eram movidos por outra paixão nociva, o medo, o qual preparava o ambiente para o futuro golpe de Estado de Luís Napoleão Bonaparte. Em contraste com essa massa popular enfurecida e com essa classe média disposta a sacrificar a liberdade em função do medo, Tocqueville representaria sua própria atuação política e a de seus "amigos", durante a Segunda República Francesa (1848-1852), como a de "homens de luzes que se movem por interesse e não pelas paixões. Eles compreendem as necessidades do estado social francês da época e são atores capazes de agirem considerando o bem comum" (p. 190). Em suma, o autor se colocaria como um modelo de ator político que age conforme o interesse bem-compreendido, de acordo com o exemplo norte-americano, e em contraste com seus conterrâneos franceses tomados pelas paixões. O Tocqueville pintado por Lima aparece como um grande apologista do racionalismo e da moderação em tempos turbulentos.

Por fim, o Capítulo 6 (Conclusão) sintetiza o percurso do livro e procura demonstrar a existência de um "espectro de possibilidades que se abre a partir das perguntas e investigações realizadas aqui" (p. 208). De fato, como todo bom estudo de filosofia política, o livro de Lima é particularmente valioso pela nova ordem de problemas teóricos levantados, o que abre caminho para novas investigações sobre a obra de Tocqueville que partam

da realizada pela autora. A título de conclusão, proponho dois caminhos investigativos que poderiam aprofundar algumas das descobertas de Lima – em alguns casos, complementando as conclusões da autora; em outros, divergindo levemente delas.

Uma primeira linha de investigação que poderia ser sugerida com base na leitura do livro de Lima diz respeito à relação de Tocqueville com gerações anteriores de liberais franceses que criticaram severamente a filosofia utilitarista, como insinuei nesta resenha ao comentar o final do Capítulo 2. Com efeito, um estudioso como Philippe Chanial, por exemplo, interpreta as divergências de Tocqueville em relação ao utilitarismo não como um caso isolado, mas, pelo contrário, como o ponto culminante de um "panteão francês do liberalismo antiutilitarista" (CHANIAL, 2001, p. 581; tradução nossa). Cabe destacar, contudo, que, para Madame de Staël e Benjamin Constant, os precursores desse panteão, a crítica do utilitarismo era muito mais radical do que a empreendida por Tocqueville (ao contrário do que sugere certa leitura vulgar de *Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos*, famosa conferência de Constant de 1819). Em reação ao utilitarismo britânico e à filosofia materialista dos *idéologues* franceses (Destutt de Tracy, Pierre Jean Georges Cabanis, Jean-Baptiste Say, etc.), Staël e Constant pregam, no início do século XIX, uma moralidade política fundada na consciência do dever inspirada pelo sentimento religioso, o que os leva à rejeição do interesse como fundamento legítimo da ação moral. No Prefácio do primeiro volume de sua obra *De la religion*, publicado em 1824, Constant se insurge contra "os cálculos exatos, impassíveis, invariáveis do interesse bem-compreendido" (CONSTANT, 1824, p. XX; tradução nossa), atribuindo a fundação do "sistema do interesse bem-compreendido" a Helvétius (CONSTANT, 1824, p. XXXI; tradução nossa), e assimilando-o pura e simplesmente à moral utilitarista. Esse sistema utilitarista deveria ser substituído, para o liberal franco-suíço, por uma disposição ao sacrifício em nome do dever, inspirada por um sentimento religioso íntimo e irredutível ao cálculo racional.

Ora, Lima retrata Tocqueville como um autor que estabelece uma relação mais ambivalente com o utilitarismo: "Concorda-

-se com Laval sobre a utilização de termos no pensamento tocquevilliano que remontam à tradição utilitarista. Mas não se pode afirmar que há a defesa do utilitarismo ou de uma democracia utilitária no pensamento tocquevilliano" (p. 203). Em outras palavras, Tocqueville aparece como um autor que diverge da "ortodoxia" utilitarista, sem, entretanto, criticá-la com a veemência de Staël ou Constant.[2] Podemos dizer que o autor de *A democracia na América* faz uma espécie de transação conciliadora com o utilitarismo: por um lado, emprega parte de seu vocabulário e sublinha a centralidade do interesse como móvel da ação individual; por outro lado, procura construir, por meio da noção de interesse bem-compreendido que Constant tanto criticara como incompatível com a verdadeira moral, uma ponte entre o interesse pessoal e a busca por uma ação moral e alinhada com o interesse comum. Lucien Jaume chega a sugerir que Tocqueville lamentava, assim como Staël e Constant, a ausência de entusiasmo e de ação moral desinteressada por parte dos indivíduos democráticos modernos, mas sua estratégia de escrita e sua pedagogia política para os séculos democráticos o faziam colocar em segundo plano suas convicções pessoais (JAUME, 2008, p. 187).

De todo modo, apenas uma investigação mais aprofundada sobre a relação de Tocqueville com o que Chanial chama de "panteão francês do liberalismo antiutilitarista" nos permitiria compreender plenamente essa necessidade, sentida por autores liberais de meados do século XIX, de conciliar a linguagem utilitarista dos interesses com outros valores morais. É curioso notar que, na mesma época em que Tocqueville procurava conciliar o utilitarismo com uma vertente do liberalismo francês que o havia recusado integralmente, John Stuart Mill, filho de um dos fundadores do utilitarismo, buscava integrar a essa filosofia prazeres de uma natureza mais elevada do que os imaginados por James Mill (seu pai) e Jeremy Bentham. Em suma, se, no início do século XIX, o liberalismo estava "rachado" entre utilitaristas britânicos (James Mill e Bentham) e antiutilitaristas

2 Sobre o afastamento de Tocqueville em relação a Madame de Staël e sua moral do devotamento e do entusiasmo, ver: NICOLETE, 2012, p. 70.

franceses (Staël e Constant), Tocqueville e Stuart Mill pertencem a uma geração que procurou conciliar de algum modo, não sem certa tensão, as duas tendências.

A segunda linha de investigação que poderia ser aberta pelo livro de Lima se refere à visão que Tocqueville tinha sobre o socialismo e as paixões suscitadas por ele, bem como sua relação com o fenômeno geral da democracia. Como vimos, a autora sugere que os *Souvenirs* retratam o socialismo como uma doutrina política inspiradora de paixões características de uma sociedade que ainda não é plenamente democrática, mas está em transição para a democracia. Ora, seria interessante lembrar que, desde a introdução da primeira *Democracia na América*, Tocqueville coloca a insurgência popular contra os burgueses e os ricos como um passo necessário do movimento da democracia em direção a cada vez mais igualdade: "Alguém acredita que, depois de ter destruído o feudalismo e vencido os reis, a democracia recuará diante dos burgueses e dos ricos?" (TOCQUEVILLE, 2005, p. 11). Ou seja, desde 1835, o autor concebe a ameaça de uma revolução socialista, não como um aspecto da transição para a democracia, mas como um traço latente do próprio estado social democrático, o qual suscita nos indivíduos o desejo por cada vez mais igualdade. Portanto, o socialismo não é uma manifestação da *transição* para a democracia, mas um projeto de *aprofundamento* do igualitarismo democrático: um projeto que ganha força justamente no momento em que a democracia já está consolidada, de modo que desigualdades que antes pareciam naturais começam a ser percebidas como ilegítimas.

É verdade que, na segunda *Democracia na América*, Tocqueville escreve um capítulo (Capítulo XXI da Terceira Parte: "Por que as grandes revoluções serão raras") para argumentar que "não apenas os homens das democracias não desejam naturalmente as revoluções, mas as temem" (TOCQUEVILLE, 2004, p. 317). Em 1840, o autor se afligia mais com o imobilismo das sociedades democráticas do que com sua propensão a novas revoluções violentas. Porém, essa percepção começa a mudar no fim da Monarquia de Julho, como atesta um trecho de um pequeno texto escrito por Tocqueville em 1847, transcrito nos

Souvenirs: nesse texto, o autor volta a levar a sério a possibilidade de o movimento democrático se insurgir contra o direito de propriedade, pois ele se tornou "o último remanescente de um mundo aristocrático destruído, o único a se manter de pé, privilégio isolado em meio a uma sociedade nivelada, sem a cobertura dos muitos outros direitos mais contestados e mais odiados" (TOCQUEVILLE, 2011, p. 50).

Assim, a relação que Tocqueville estabelece entre o estado social democrático e o socialismo mereceria um maior aprofundamento. O livro de Lima contribui bastante para essa possível linha de investigação, uma vez que inicia um estudo sobre a maneira como o autor francês leu as teorias socialistas (inclusive com um comentário sugestivo sobre o papel das paixões no socialismo utópico de Charles Fourier). É preciso que novas pesquisas ampliem essa investigação inicial, estudando a visão de Tocqueville sobre o socialismo como uma parte importante de sua teoria da democracia, a qual envolve complexidades, sutilezas e eventualmente contradições, mas que não se reduz a uma reação conservadora contra o movimento socialista movida pela posição de classe privilegiada do autor, como parece sugerir a maioria das interpretações.

Por fim, é preciso assinalar que essa investigação sobre a relação de Tocqueville com o socialismo precisaria envolver o estudo de *O Antigo Regime e a Revolução*, obra que Lima optou por não incluir em seu livro, para se concentrar apenas nas considerações do autor sobre as sociedades democráticas posteriores à Revolução Francesa (p. 165, nota 386). Essa escolha pode se justificar, mas o livro de 1856 contém elementos importantes para compreender o desenvolvimento das paixões políticas que se manifestariam na França de 1848, inclusive as paixões socialistas. Um dos objetivos de Tocqueville, em *O Antigo Regime e a Revolução*, é justamente entender como surgiram esses "revolucionários de uma espécie desconhecida, que levaram a audácia até a loucura, que nenhuma novidade pôde surpreender, nenhum escrúpulo pôde moderar e que nunca hesitaram ante a execução de um desígnio" – uma linhagem revolucionária "que se perpetuou e se espalhou em todas as partes civilizadas

da Terra, que em toda parte conservou a mesma fisionomia, as mesmas paixões, o mesmo caráter. Encontramo-la no mundo ao nascermos; ainda está ante nossos olhos" (TOCQUEVILLE, 2009, p. 173-174).

Por aquilo que Paula Lima desenvolve e por aquilo que ela abre para futuras investigações, seu livro merece ser lido pelo maior público possível, de leigos a especialistas na obra de Tocqueville. O que está em jogo não é nada menos do que as potencialidades e os perigos políticos dos interesses e das paixões.

Referências

CHANIAL, Philippe. Les libéralismes français anti-utilitaristes: G. de Staël (1766-1817), B. Constant (1767-1830) et A. de Tocqueville (1805-1859). *In*: CAILLÉ, Alain; LAZZERI, Christian; SENELLART, Michel (orgs.). **Histoire raisonnée de la philosophie morale et politique**. Paris: La Découverte, 2001. p. 574-582.

CONSTANT, Benjamin. **De la religion, considérée dans sa source, ses formes et ses développements**. Paris: Firmin Didot, 1824. Tome I

JAUME, Lucien. **Tocqueville**: les sources aristocratiques de la liberté. Paris: Fayard, 2008.

NICOLETE, Roberta K. Soromenho. **Quando a política caminha na escuridão**: um estudo sobre interesse e virtude n'*A Democracia na América* de Tocqueville. 2012. 108 f. Dissertação (mestrado) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. Livro II: Sentimentos e opiniões. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **A democracia na América**. Livro I: Leis e costumes. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **O antigo regime e a revolução**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2009.

TOCQUEVILLE, Alexis de. **Lembranças de 1848**: as jornadas revolucionárias em Paris. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

Como publicar nos *Cadernos da Escola do Legislativo*

1 – Publicamos estudos de natureza analítica, preferencialmente inéditos, sobre temas de interesse do Poder Legislativo, do Estado e da sociedade, nas áreas de Direito, Administração Pública, Ciência Política, História Política, Políticas Públicas, Economia, Orçamento Público e afins.

2 – Além de estudos monográficos, aceitam-se traduções ou resenhas. A responsabilidade pelos artigos publicados é exclusiva dos autores. Se for o caso, o autor deverá tomar as providências necessárias no sentido de obter permissão para a publicação ou o uso de qualquer material eventualmente protegido por direitos autorais.

3 – O texto recebido será avaliado por parecerista *ad hoc*, especialista na área do tema abordado, observando-se os critérios de densidade e adequação aos objetivos da publicação. O parecerista poderá sugerir modificações formais ou de conteúdo, ou opinar pela não publicação, caso em que a decisão será comunicada ao autor.

4 – Devem acompanhar o texto informações acadêmicas e profissionais sobre o autor (titulação acadêmica, atividade profissional, vínculo institucional e informações para contato).

Para mais informações, acesse: https://cadernosdolegislativo.almg.gov.br/seer/index.php/cadernos-ele/about/submissions#onlineSubmissions

Os artigos publicados são de responsabilidade dos autores.

Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais – Escola do Legislativo

Av. Olegário Maciel, 2.161 – Belo Horizonte – MG – 30180-112

Tel.: (31) 2108-3400

E-mail do editor: nepel@almg.gov.br

E-mail da Escola do Legislativo: escola@almg.gov.br

- Fabrício Augusto de Oliveira
- Bernardo Motta Moreira
- Rodrigo Wagner Santos Ribeiro Filho
  Fabiana de Menezes Soares
  Danton Fillipe Grossi Gangana
- Bernardo R. Carvalho
- Felipe Freller

ASSEMBLEIA
LEGISLATIVA
DE MINAS GERAIS