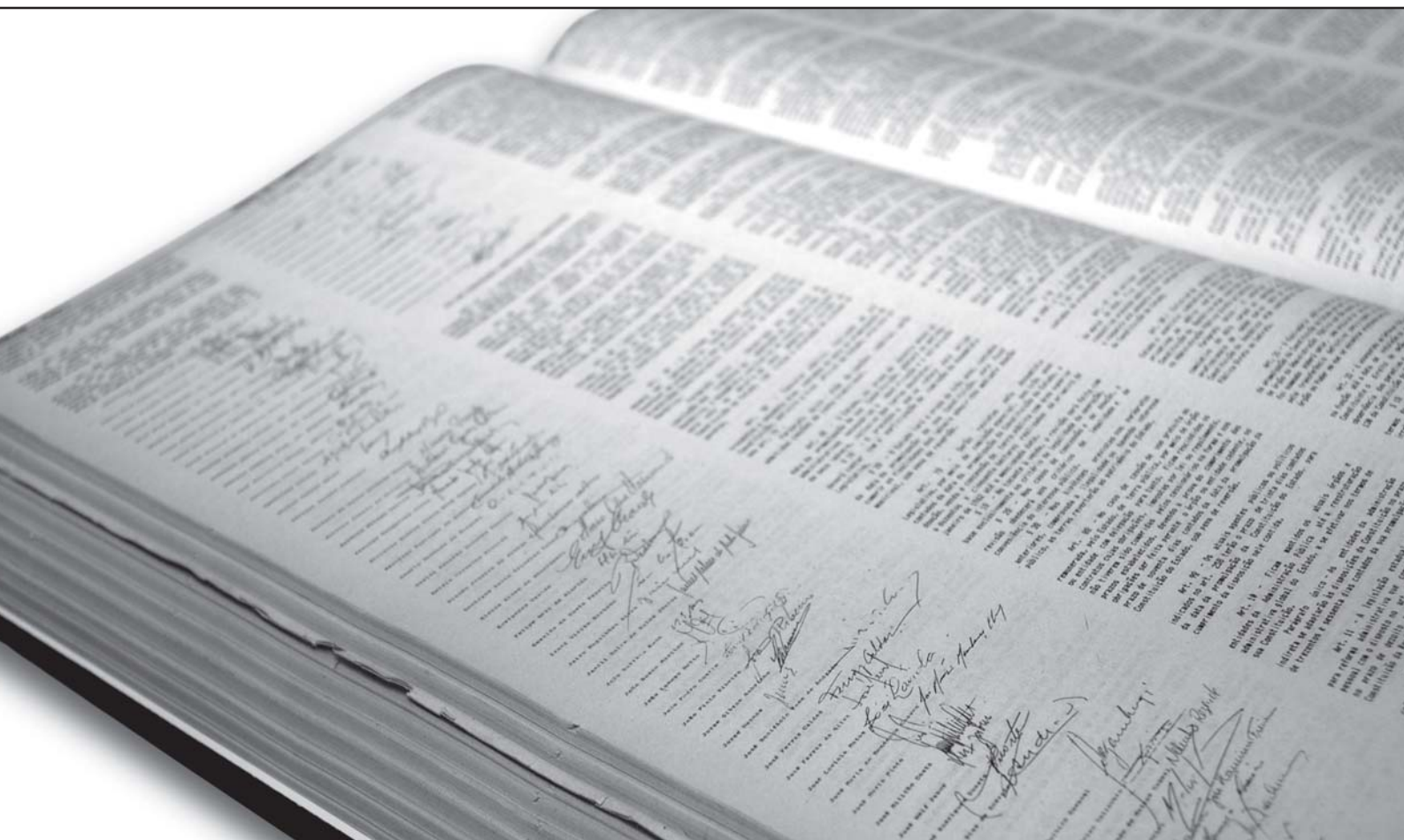


Em busca da autonomia



Guilherme Bergamini

A Constituição Estadual disciplina de maneira peculiar temas como regionalização, processo legislativo, direitos sociais e difusos, demonstrando originalidade e compromisso público ao estabelecer que o povo tem direito a governo honesto e que a razoabilidade é um dos princípios da administração pública. Os constituintes mineiros foram além da reprodução pura e simples do texto federal, mantendo esse caráter inovador em emendas que se seguiram. No contexto do federalismo brasileiro, lembrar todo esse trabalho implica também reacender o debate sobre temas como a autonomia dos Estados e a centralização excessiva do poder político.

Felipe Faria de Oliveira

Mestre em Direito Público pela PUC Minas e professor do Centro Universitário Newton Paiva

Roberto Sorbilli Filho

Mestre e doutor em Direito Administrativo pela UFMG e professor da PUC Minas

Sérgio Pompeu de Freitas Campos

Mestre em Direito Constitucional pela UFMG e professor da Faculdade Estácio de Sá

Consultores da ALMG

1. Os 20 anos da Constituição do Estado de Minas Gerais

Em 21 de setembro de 2009, a vigente Constituição do Estado de Minas Gerais completa 20 anos. A data merece comemoração. Produto de poder constituinte decorrente da Constituição da República de 1988, a Constituição do Estado organizou seus Poderes e regulou o exercício de direitos fundamentais no âmbito de seu território, com base em princípios que marcaram a ruptura da sociedade brasileira com o regime ditatorial instalado nas décadas anteriores e a instituição formal de um Estado Democrático de Direito no País. Na trilha da sua congênere federal, tem dessarte contribuído no processo de consolidação daquela que é certamente a mais democrática experiência de estabilidade institucional da história nacional.

A organização constitucional dos Estados membros à imagem e semelhança da União é uma constante no federalismo brasileiro. Em que pese a inspiração no modelo estadunidense, caracterizado por significativa descentralização política, a Federação, ainda que instituída simultaneamente à República, desenvolveu-se a partir de um Estado imperial unitário, de modo que a força da tradição prejudicou o avanço da autonomia dos entes federados. A exigência de respeito do constituinte estadual aos princípios da Constituição da República é norma desde a Carta de 1891, e sua interpretação pelos órgãos políticos e judiciários da União e dos próprios Estados normalmente tendeu à restrição da capacidade de auto-organização estadual.

Não obstante isso, a Constituição mineira, resultado de profícuo traba-

lho realizado por esta Assembleia Legislativa em fins da década de 1980, disciplina de maneira peculiar e original aspectos de importantes temas, como administração pública, regionalização, processo legislativo, Ministério Público, finanças e orçamentos públicos, Municípios, direitos sociais e difusos, entre outros.

Observa-se, entretanto, que, durante estas duas décadas, a Constituição da República foi bastante modificada, sendo objeto de 57 emendas de reforma e outras seis de revisão. Essas emendas alteraram ou inovaram o Texto Constitucional em matérias especialmente relevantes para os Estados, como administração pública, previdência social, serviços locais de gás canalizado, educação, criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios, regime dos militares, direito à moradia, sistema único de saúde, precatórios judiciais, sistema tributário nacional, imunidades parlamentares e Poder Judiciário.

Tendo em vista a pretensão de estabilidade inerente à Constituição, decisão política fundamental da sociedade, esse expressivo número de emendas indica certo casuísmo do Congresso Nacional e desafia a própria consistência do texto original da Carta de 1988. De fato, arranjos conjunturais, alguns insustentáveis em longo prazo, e disposições oportunistas foram aprovados no bojo do complexo processo constituinte. Sabe-se, porém, que as concepções de Estado dominantes naquela época sofreram abalos e transformações a partir da década seguinte. Alteranças no governo federal, normais em uma república, também impulsionaram projetos de reforma do Estado brasileiro.

Ademais, a Constituição de 1988 caracteriza-se pelo caráter analítico. Além de extensa, disciplina uma série de matérias em um nível de detalhamento impróprio para uma constituição teoricamente ideal, pelo que se sujeita a eventuais alterações comuns às leis ordinárias, embora dependentes de quórum qualificado. E, por outro lado, suas cláusulas pétreas preservam-lhe os princípios essenciais.

A Constituição do Estado também foi muito modificada desde a promulgação. Já foram aprovadas 81 emendas ao seu texto, entre as quais se encontram importantes inovações no ordenamento jurídico estadual. Assim, por exemplo, garantia concreta da representação sindical dos servidores públicos; limitação ao aumento da despesa pública com pessoal; previsão de participação social em audiências públicas regionais no processo de elaboração das leis orçamentárias; controle parlamentar sobre a indicação de membros de conselhos estatais e dirigentes de entidades da administração indireta; proibição de projeto de instituição ou majoração de tributo nos 90 dias anteriores ao término de sessão legislativa; proteção dos locais de culto religioso em face dos poderes de ordenação territorial dos Municípios; exigência de quórum qualificado para autorização legislativa de alteração no controle ou na estrutura de sociedade de economia mista ou empresa pública estadual e de referendo popular para eventual desestatização das principais empresas do Estado; definição, a partir do princípio da eficiência, das bases da reforma administrativa estadual; possibilidade de reeleição para os cargos da Mesa

da Assembleia; novo delineamento da instituição das regiões metropolitanas; extensão da sessão ordinária da Assembleia Legislativa; constitucionalização da transição governamental municipal.

Outras emendas adaptaram a Constituição do Estado a reformas realizadas no âmbito federal. Nesse sentido, foram incorporadas a seu texto alterações promovidas nos sistemas tributário e financeiro nacionais, nos regimes dos militares e dos demais servidores públicos, da administração pública e da previdência social, na disciplina das imunidades parlamentares e na organização do Poder Judiciário e da Defensoria Pública.

Entretanto, por uma questão de autonomia, o constituinte derivado estadual não acompanhou *pari passu* o federal. Há, com efeito, disposições da Constituição do Estado que não seguem à risca as normas da Constituição da República introduzidas ou alteradas por emenda. Embora a maioria dessas normas se apliquem diretamente aos Poderes do Estado, bem como às demais pessoas e aos bens em seu território, a Assembleia Legislativa de Minas Gerais, comprometida com a segurança jurídica, promove em 2009 novo trabalho de adequação da Constituição Estadual à redação vigente da Carta Federal, oportunidade na qual estuda também aperfeiçoar pontualmente seu texto. Criou-se, para tanto, a Comissão Extraordinária dos 20 Anos da Constituição do Estado de Minas Gerais.

O desafio, mais uma vez, é identificar o campo de liberdade que o Estado detém para efetuar essa reforma. E a ausência de um debate mais

aprofundado acerca do tema, tanto no âmbito dos tribunais pátrios quanto na esfera da doutrina jurídica, torna ainda mais complexa a tarefa.

2. A prerrogativa de auto-organização estadual

Em visão um tanto reducionista da autonomia dos entes regionais e locais, ancorados em tradição mais que secular, por vezes os tribunais do País propugnam, de modo pouco reflexivo, pela incidência de um princípio de simetria na definição da capacidade de Estados e Municípios se auto-organizarem¹.

Para fixar as suas normas básicas de organização e funcionamento, os entes políticos da Federação deveriam obedecer à grande parte dos conteúdos normativos da Lei Maior, mesmo àqueles que não lhes tenham sido expressamente dirigidos. Tal perspectiva, se adotada sem maiores questionamentos, pode restringir o campo de abrangência das constituições estaduais, já deveras limitado pelo espaço que hoje ocupam as leis orgânicas municipais.

Uma leitura adequada da Constituição da República, no intuito de compreender os limites traçados ao poder constituinte estadual, exige, antes de tudo, que se leve em conta a autonomia política dos Estados. O artigo 18 do Texto Constitucional de 1988 assevera que a organização político-administrativa da República compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos da Constituição. Segundo o artigo 25, os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios constitucionais.

Há disposições da Constituição Estadual que não seguem à risca as normas introduzidas ou alteradas por emenda federal. O desafio é identificar o campo de liberdade que o Estado detém para efetuar suas reformas

Diversos são os modos de dar concretude aos princípios constitucionais, prerrogativa que precisa ser compartilhada entre as esferas da Federação. O poder constituinte estadual rechaça a fidelidade literal à Constituição da República

Se ao Estado membro foi conferida a capacidade de elaborar a própria Constituição, devendo, ao fazê-lo, zelar pela integridade dos princípios da Constituição da República, é porque deve ir além do Texto Constitucional, e não apenas reproduzi-lo, com breves adaptações.

O limite dos Estados são os princípios. E, por mais difícil que seja divisar a extensa relação dos princípios constitucionais, como também formular-lhes um conceito preciso, é certo que a Constituição não se forma unicamente de princípios. Os princípios não de ser entendidos, de modo sintético, como aqueles comandos que, normalmente dotados de mais generalidade e abstração, expressam os valores fundamentais de determinada ordem normativa. Os demais comandos, a que se pode chamar de regras, contribuem para dar concretude aos princípios².

Por outro lado, não é porque as regras da Constituição dão concretude aos seus princípios que elas devem necessariamente ser seguidas pelos Estados. Isso só deve ocorrer quando não houver outro meio de normatizar determinada matéria sem que se ofendam os princípios constitucionais³.

É com base nesse critério aberto que se delimita o raio de atuação do poder constituinte decorrente. *A priori*, a menos que a Constituição Federal regule diretamente essa atuação, devem os Estados estatuir as próprias regras de organização e funcionamento⁴. Há modos diversos de dar concretude aos princípios constitucionais, prerrogativa que precisa ser compartilhada entre as esferas políticas da Federação, desde que não se ponham em risco a sua unidade, o

equilíbrio de forças que deve haver entre a União, os Estados e os Municípios, assim como os objetivos públicos que lhes foram prescritos.

Quanto aos constituintes mineiros, têm eles assumido postura corajosa e responsável no desempenho dessas funções normativas. O texto inaugural da Constituição do Estado revelou originalidade e compromisso público. O povo tem direito a um governo honesto. São princípios da administração pública, entre outros, os da razoabilidade e da motivação. Fundações públicas só podem ser criadas na forma do direito público, uma obviedade necessária à época, com vistas a impedir o uso clientelista das estruturas públicas.

Nas áreas de intensa conurbação, forma-se um colar, o colar metropolitano, feliz expressão do saudoso Paulo Neves de Carvalho. Aliás, as regiões metropolitanas se organizaram normativamente, por meio de assembleias integradas por representantes políticos estaduais e locais. A atividade administrativa estadual deve regionalizar-se mediante a criação de entidades públicas de natureza autárquica. Os serviços de saneamento básico serão prestados por meio da cooperação entre o Estado e os Municípios, perspectiva que só nos últimos anos ganha corpo em escala nacional.

No decorrer da sua história, vieram outras tantas medidas de aperfeiçoamento da Constituição mineira, emendas diversas, muitas delas com o claro propósito de conferir ânimo renovado ao espírito democrático da ordem jurídica nacional. Destacam-se algumas:

- A Emenda à Constituição 26, de 9 de julho de 1997, determinou a exi-

gência de aprovação prévia, pela Assembleia Legislativa, da escolha dos presidentes das entidades da administração indireta e dos presidentes e dos diretores do sistema financeiro estadual, fixando disposição que não encontra correspondente de igual teor na Lei Maior. Questionada a matéria, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu pela constitucionalidade da norma (ADI 1642), embora tenha restringido a sua aplicação à indicação de dirigentes de autarquias ou fundações públicas. Se tal restrição demonstra certa timidez do STF no resguardo da autonomia política estadual, ainda assim a Corte Superior do País permitiu que o poder constituinte decorrente expressasse sua opção política, rechaçando de certo modo a concepção de fidelidade literal ao texto da Constituição da República.

• As Emendas à Constituição 50, de 29 de outubro de 2001, e 66, de 25 de novembro de 2004, estabeleceram o quórum de 48 deputados, ou seja, três quintos dos membros da Assembleia Legislativa, para a aprovação de lei que permita a alteração da estrutura societária ou a cisão de sociedade de economia mista e de empresa pública ou a alienação das ações que garantem o controle direto ou indireto dessas entidades pelo Estado. Ademais, a desestatização de empresa de propriedade do Estado prestadora de serviço público de distribuição de gás canalizado, de geração, transmissão e distribuição de energia elétrica ou de saneamento básico deve ser submetida a referendo popular. Tais mudanças, que não encontram expresso respaldo em normas da Constituição da República, conce-

dem densidade à mais expressiva matriz do sistema jurídico nacional, o princípio democrático.

• A Emenda à Constituição 64, de 10 de novembro de 2004, que alterou o inciso II do parágrafo 3º do artigo 53 da Constituição do Estado. Nela admitiu-se que a Mesa da Assembleia seja eleita para mandato de dois anos, permitida uma única recondução para o mesmo cargo na eleição subsequente, na mesma legislatura ou na seguinte. A correspondente regra da Constituição da República, dirigida às Mesas da Câmara e do Senado, veda a reeleição para o mesmo cargo no período imediatamente subsequente (conforme entendimento há muito sedimentado, só não veda a reeleição em troca de legislatura). Além de se escorar em decisões do Supremo Tribunal Federal⁵, já que tal medida não afronta qualquer princípio constitucional, observa-se que ela ainda tem o condão de zelar pelo respeito ao fluxo de continuidade dos trabalhos administrativos do Poder Legislativo.

3. Perspectivas de avanços no federalismo brasileiro

O sistema de Direitos, para além de sua inegável função conservadora, genericamente entendida como a expressão normativa dos costumes de determinado grupo social, também exerce um papel transformador da realidade, à medida que assegura caráter cogente às formulações teóricas que idealizam novas formas de Estado e de sociedade. Se tais formulações são impulsionadas por mudanças previamente ocorridas no ambiente social ou se são mais fortemente influenciadas pelo pensamento científico, isso importa menos. O que mesmo importa é

que documentos normativos como a Constituição da República de 1988 e a Constituição do Estado, que agora completa 20 anos, vêm propiciando boas condições para a efetivação do regime político democrático.

O constituinte mineiro, originalmente arrojado, avança na auto-organização estadual, em que pesem as restrições decorrentes da interpretação tradicional do seu papel. A redação vigente da Constituição do Estado contém decisões singulares dos representantes do seu povo, sem descuidar os princípios da Constituição da República. Expressa, assim, de maneira exemplar, a autonomia estadual no contexto do federalismo brasileiro.

Um passo adiante pressupõe um maior reconhecimento da força política dos Estados membros. A aceitação de que devem eles possuir efetiva capacidade para ajustar os lúdicos princípios do Estado Democrático de Direito às carências e aos anseios das populações que habitam o seu território.

O princípio federativo demanda equilíbrio entre unidade e diversidade. Não se coaduna com centralização excessiva do poder político, impeditiva de adequado tratamento das questões regionais e da exploração da criatividade das populações mais diretamente afetadas, tampouco com descentralização radical, prejudicial à união nacional.

A progressiva consolidação da democracia tende a possibilitar aprofundamento nas discussões sobre as potencialidades do federalismo no Brasil, que, em face das dimensões continentais e diversidade cultural, não devem ser subestimadas. Cumpre registrar, a propósito, recente movimento, com participação

destacada desta Assembleia, de mobilização dos legislativos estaduais para, em iniciativa inédita, proporem emendas à Constituição da República, com o objetivo de redesenhar a autonomia dos Estados na Federação.⁶ À medida que o País supera pro-

blemas prementes de instabilidade econômica e institucional, o pacto federativo passa a ocupar papel central na agenda política, até porque guarda estreita relação com a histórica questão das desigualdades regionais e sociais. ♦

Notas

¹ Exemplificativamente, pode-se evocar a recente decisão do Supremo Tribunal Federal (julgamento em 2/2/2009), segundo a qual, “nos termos do art. 75 da Constituição, as normas relativas à organização e fiscalização do Tribunal de Contas da União se aplicam aos demais tribunais de contas”. (ADI 916 / MT)

² Normas constitucionais que se configuram como regras costumam ser englobadas no conceito de princípio por parte da doutrina do Direito Constitucional, o que faz ampliar as limitações do poder constituinte dos Estados. Alexandre de Moraes (MORAES, Alexandre. *Direito Constitucional*. São Paulo: Atlas, 2009, p. 248 e ss.) relaciona algumas normas constitucionais que, segundo seu entendimento, devem ser observadas pelo poder constituinte decorrente. Tais normas, muitas delas típicas regras, seriam os princípios constitucionais sensíveis (apontados no art. 34, VI, da CR, de 1988, e cuja inobservância pode ensejar intervenção federal nos Estados); os princípios constitucionais extensíveis (normas comuns a todos os entes federativos, por exemplo, o art. 93 da CR, de 1988, que estrutura o Poder Judiciário); e os princípios constitucionais estabelecidos (responsáveis por delinear a Federação, tais como as normas de divisão de competência e as normas de preordenação, como o art. 37 da CR, de

1988, que dispõe sobre a Administração Pública).

³ Nada impede, por exemplo, que o Estado resolva definir data diversa para o recesso parlamentar; tal medida, num primeiro momento, não ofende princípios constitucionais. No entanto, se o Estado resolve, diversamente do que dispõe o art. 47 da Constituição da República, dispensar a presença mínima (maioria absoluta) de legisladores para que se possa deliberar sobre qualquer matéria em Plenário ou nas comissões, haverá evidente ofensa ao princípio democrático, pois a representação popular ficará comprometida.

⁴ No plano doutrinário, cabe fazer referência à posição avançada de Paulo Gustavo Gonet Branco: “Esse *princípio da simetria*, contudo, não deve ser compreendido como absoluto. Nem todas as normas que regem o Poder Legislativo da União são de absorção necessária pelos Estados.” (MENDES, Gilmar Ferreira, *et al.* *Curso de Direito Constitucional*. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 864).

⁵ Ver, a respeito, ADI nº 793/RO, ADI nº 2.262/MA, ADI nº 2.292/MA, ADI nº 792-1/RJ, ADI nº 1.528/AP.

⁶ Ver as Resoluções 5.318, 5.319, 5.320 e 5.321, de 18 de dezembro de 2008, da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais.